



# UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

ESCUELA DE POSGRADO

DOCTORADO EN DERECHO



TESIS

EL NEGOCIO MINERO ARTESANAL Y SU AMPARO LEGAL

PRESENTADA POR:

JUAN VICTOR ORTEGA VARGAS

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

DOCTOR EN DERECHO

PUNO, PERÚ

2024

## Reporte de similitud

NOMBRE DEL TRABAJO

**EL NEGOCIO MINERO ARTESANAL Y SU  
AMPARO LEGAL**

AUTOR

**JUAN VICTOR ORTEGA VARGAS**

RECuento DE PALABRAS

**30516 Words**

RECuento DE CARACTERES

**169399 Characters**

RECuento DE PÁGINAS

**119 Pages**

TAMAÑO DEL ARCHIVO

**434.0KB**

FECHA DE ENTREGA

**Oct 23, 2024 8:46 AM GMT-5**

FECHA DEL INFORME

**Oct 23, 2024 8:48 AM GMT-5**

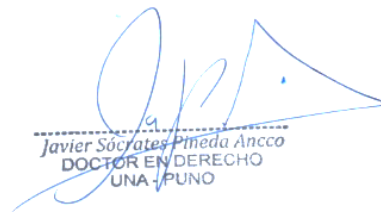
### ● 19% de similitud general

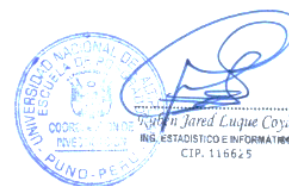
El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos.

- 17% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 8% Base de datos de trabajos entregados
- 6% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

### ● Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 12 palabras)

  
Javier Socrates Pineda Ancco  
DOCTOR EN DERECHO  
UNA - PUNO



Resumen

# UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

## ESCUELA DE POSGRADO DOCTORADO EN DERECHO

### TESIS

#### EL NEGOCIO MINERO ARTESANAL Y SU AMPARO LEGAL



PRESENTADA POR:

JUAN VICTOR ORTEGA VARGAS

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

DOCTOR EN DERECHO

APROBADA POR EL JURADO SIGUIENTE:

PRESIDENTE



Dr. MANUEL LEON QUINTANILLA CHACON

PRIMER MIEMBRO



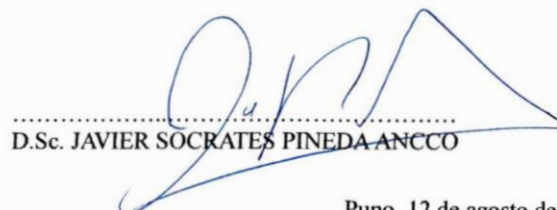
D.Sc. JOSE ALFREDO PINEDA GONZALES

SEGUNDO MIEMBRO



Dr. OSWALDO MAMANI COAQUIRA

ASESOR DE TESIS



D.Sc. JAVIER SOCRATES PINEDA ANCCO

Puno, 12 de agosto de 2024.

**ÁREA:** Ciencias sociales.

**TEMA:** Marco económico, social y cultural determinantes del contenido de una norma.

**LÍNEA:** Derecho.



## DEDICATORIA

A mi madre, por su amor incondicional y su apoyo imperecedero.

*Juan Victor Ortega Vargas.*



## AGRADECIMIENTOS

A mis profesores universitarios, quienes no solo me enseñaron sobre Leyes y Derecho, sino también sobre virtudes y compromisos que tiene el abogado en su vida profesional.

*Juan Victor Ortega Vargas.*



## ÍNDICE GENERAL

	<b>Pág.</b>
DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTOS	ii
ÍNDICE GENERAL	iii
ÍNDICE DE TABLAS	v
ÍNDICE DE FIGURAS	vi
ÍNDICE DE ANEXOS	vii
ACRÓNIMOS	viii
RESUMEN	1
ABSTRACT	2
INTRODUCCIÓN	3

### CAPÍTULO I

#### REVISIÓN DE LITERATURA

1.1	Contexto y marco teórico	5
1.1.1	Sistemas de dominio	5
1.1.2	Actividad económica minera	9
1.1.3	La minería en el Perú	13
1.1.4	Actividad minera artesanal	19
1.1.5	Antecedentes normativos	23
1.1.6	La minería artesanal y su formalización en la región latinoamericana	28
1.1.7	La formalización minera en el Perú	30
1.1.8	Las políticas públicas sobre minería artesanal	34
1.2	Antecedentes	38
1.2.1	Nacionales	38

### CAPÍTULO II

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1	Identificación del problema	48
2.2	Definición del problema	50
2.2.1	Problema general	50
2.2.2	Problemas específicos	50
2.3	Intención de la investigación	50
2.4	Justificación	50



2.5	Objetivos	52
2.5.1	Objetivo general	52
2.5.2	Objetivos específicos	52
<b>CAPÍTULO III</b>		
<b>METODOLOGÍA</b>		
3.1	Acceso al campo	53
3.2	Selección de informantes y situaciones observadas	53
3.3	Estrategias de recogida y registro de datos	54
3.4	Análisis de datos y categorías	54
<b>CAPÍTULO IV</b>		
<b>RESULTADOS Y DISCUSIÓN</b>		
4.1	Resultados	55
4.1.1	Identificar los factores que permitan establecer una base legal para impulsar a la minería artesanal como actividad económica.	55
4.2	Discusión	67
CONCLUSIONES		78
RECOMENDACIONES		81
BIBLIOGRAFÍA		83
ANEXOS		88



## ÍNDICE DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
1. Legalización de la minería artesanal	33
2. Cuadro para análisis de entrevistas en minería artesanal	64
3. Cuadro para análisis de entrevistas en minería artesanal	65
4. Cuadro para análisis de entrevistas en minería artesanal	66





## ÍNDICE DE FIGURAS

	<b>Pág.</b>
1. Ciclo minero de las actividades mineras	10
2. La ley minera en el tiempo	15



## ÍNDICE DE ANEXOS

	<b>Pág.</b>
1. Ficha bibliográfica	88
2. Ficha Textual	89
3. Ficha de resumen	90
4. Ficha de análisis de contenido	91
5. Ficha de entrevista	93
6. Proyecto de ley	94
7. Plan de negocio minero artesanal	107



## ACRÓNIMOS

ANA	:	Autoridad Nacional del Agua
MAPE	:	Minería a Pequeña Escala
MINAM	:	Ministerio del Ambiente
MINEM	:	Ministerio de Energía y Minas
PCM	:	Presidencia de Consejo de Ministros
PMA	:	Productor Minero Artesanal
PPM	:	Pequeño Productor Minero
REINFO	:	Registro Integral de Formalización Minera
RNDC	:	Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos
RUC	:	Registro Único de Contribuyente
SUNAT	:	Superintendencia de Administración Tributaria
UTM	:	Universal Transverse Mercator



## RESUMEN

La presente tesis aborda el estudio de lo que he categorizado como negocio minero artesanal y su resultado dentro la cadena productiva de las actividades mineras, con poco uso de tecnología, equipos y maquinaria, realizada por individuos, grupos o comunidades, generalmente de manera informal. La investigación tuvo como objetivo identificar factores que permitan establecer una base legal para el negocio minero. Respecto de la metodología, la investigación corresponde al enfoque cualitativo, de tipo descriptivo y diseño de análisis jurídico sobre la legislación en minería artesanal y estudios previos respecto de su naturaleza. El instrumento para la recolección de datos fue la entrevista dirigida a especialistas en minería artesanal y análisis documental respecto de políticas públicas. Obteniendo como resultado la identificación de los factores que determinan la necesidad de establecer una base legal, un proyecto de ley que categorice y desarrolle el negocio minero artesanal. Finalmente, se concluye que, el negocio minero artesanal, al no tener una base legal clara y específica, no puede desarrollarse como actividad económica dentro de nuestro país y así no puede lograr beneficios y desarrollo de acuerdo a su categorización.

**Palabras clave:** Cadena de valor, minería artesanal, negocio minero, propuesta de ley.

## ABSTRACT

This thesis addresses the study of what I have categorized as an artisanal mining business and its result within the productive chain of mining activities, with little use of technology, equipment and machinery, carried out by individuals, groups or communities, generally informally. The research aimed to identify factors that allow establishing a legal basis for the mining business. Regarding the methodology, the research corresponds to the qualitative approach, descriptive type and design of legal analysis on the legislation in artisanal mining and previous studies regarding its nature. The instrument for data collection was the interview aimed at specialists in artisanal mining and documentary analysis regarding public policies. Obtaining as a result the identification of the factors that determine the need to establish a legal basis, a bill that categorizes and develops the artisanal mining business. Finally, it is concluded that the artisanal mining business, by not having a clear and specific legal basis, cannot be developed as an economic activity within our country and thus cannot achieve benefits and development according to its categorization.

**Keywords:** Value chain, artisanal mining, mining business, proposed law.



Dra. Diana Agueda Vargas Velásquez  
CPPe. 2242990438

## INTRODUCCIÓN

Las leyes y políticas públicas en minería han sostenido regulaciones y procesos propios de la minería a gran escala, también conocida dentro de la industria minera bajo el título de gran minería, haciendo a un lado a la actividad económica que representa el desarrollo de la minería artesanal; siendo que nuestro país siempre ha desarrollado exportaciones primarias que lo han posicionado en el mercado mundial como proveedor de materias primas, esto por el impulso que cada gobierno peruano ha venido dando a la minería como eje de desarrollo económico nacional, así el patrón de impulso y promoción de la formalidad y legalidad, por lo señalado, se ve relegado a las empresas que por su propia naturaleza son capaces de sostener una producción a gran escala.

Por otro lado la minería artesanal como categoría no tiene los mismos privilegios que la gran minería, no solo por no acceder a una capacidad de producción capaz de ser sostenida en grandes cantidades, sino también porque su regulación es efímera y abstracta, pues esta no es certera, mucho menos forma parte de una política pública clara y real que promueva dicha actividad económica, a ello tenemos que la minería artesanal enfrenta muchos desafíos, desde un campamento sin servicios básico, accesos antiquísimos y muchas veces por la falta de inversión en ellos bastante peligrosos, actividades carentes de sistemas de salud ocupacional y sin seguridad, además de los peligros de trabajar en las minas, existe el riesgo de contaminación ambiental, especialmente por el mercurio y su mal manejo.

De la misma forma se generan problemas de los más diversos, siendo los más trascendentes la ilegalidad y la informalidad, y como se ha sostenido en otros estudios e investigaciones a los que haremos referencia en la presente investigación, que en el Perú, siendo nuestro país un país minero, que es a finales de los años setenta, que la minería artesanal aurífera, se ha desarrollado de manera agresiva en diversas partes de nuestra región, ello por la existencia de yacimientos de fácil acceso y la situación del aumento de los precios de los metales, que en suma atrae a diferentes personas a realizar este tipo de actividades económicas.

Tal es así que el desarrollo de la actividad minera artesanal a nivel regional en Latinoamérica, difieren de un país a otro, e incluso de una zona a otra, la minería artesanal se practica en algunas áreas por razones culturales, y que generaciones se han dedicado a esta actividad, y si bien existen oportunidades de transferencia de tecnología y acceso a

recursos financieros, los mineros prefieren seguir produciendo como lo hacían sus abuelos, esto claro está más allá de las herramientas y utensilios usados para la explotación y movimiento de material. Así por ejemplo, cuando se descubre una veta, la misma que vislumbra contenidos altos de metal precioso, atraerá muchas veces a personas que por distintos motivos, buscan y pretenden una oportunidad para generar ingresos, por ello se infiere que la minería artesanal como actividad económica se avizora como una alternativa de supervivencia para generar ingresos de manera rápida y acumulativa. (Ortega 2023, p. 34)

Los datos estadísticos e históricos de los precios de los metales, seguirán promoviendo el desarrollo y ejecución de actividades mineras artesanales, además de las condiciones sociales y políticas que no sostienen el desarrollo humano y poblacional de las poblaciones alejadas de la capital en nuestro país; todo ello hace necesario presentar una postura de regulación y una propuesta de legislación que promueva el negocio minero artesanal, para que así esta actividad económica tenga la preponderancia necesaria por ser un actividad económica ejecutada en varias regiones de nuestro país.

La presente tesis viene organizada en un total de cuatro capítulos, el primer capítulo desarrolla el contexto y la doctrina sobre la data histórica sobre minería artesanal, sus consecuencias y sus necesidades para regular el negocio minero artesanal, el segundo capítulo contiene y desarrolla el planteamiento del problema, así como la justificación y los objetivos de la presente tesis, el tercer capítulo contiene el desarrollo de la metodología utilizada. Por último, el cuarto capítulo contiene el detalle de los resultados y su discusión.

## CAPÍTULO I

### REVISIÓN DE LITERATURA

#### 1.1 Contexto y marco teórico

En la Constitución Política actual, se establece en el apartado del régimen económico que el uso de los recursos naturales debe realizarse a través del sistema de concesiones. La concesión es el sistema legal mediante el cual el Estado otorga a privados o personas el derecho de realizar actividades relacionadas con el uso y aprovechamiento de estos recursos naturales.

De la misma forma, nuestra constitución hace bien en indicar que las condiciones de utilización de los recursos naturales así como el otorgamiento de estos se fijarán por Ley Orgánica. Por lo tanto, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución, a través de la Ley 26821 - Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales Ministerio del Ambiente (1997) señala que la concesión minera como institución otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible de recurso natural, siendo irrevocables en tanto el titular cumpla con los requisitos que la legislación especial establezca.

Resulta importante tener en consideración que la concesión minera es la institución jurídica que por su naturaleza es la más importante para el Derecho Minero, pero por sobre sobre todo, para el desarrollo de las actividades mineras, ya que cualquier tipo de actividad a ejecutarse deberá de ejecutarse dentro de una concesión minera así lo sostiene De la Mata (2017) siendo el acceso a la concesión minera el paso más importante para el desarrollo de actividades mineras.

En razón a ello pasaremos a definir los sistemas de concesiones mineras reconocidos por la doctrina, los mismos que encuentran sus matices también dentro de la legislación.

##### 1.1.1 Sistemas de dominio

Se reconoce como sistemas jurídicos de dominio de acceso a los recursos minerales o dominio sobre las minas, cuales son el de accesión y el dominalista.



Para desarrollar esta tesis, nos concentraremos en la revisión de estos sistemas teniendo en cuenta la principal diferencia entre el derecho que otorga la propiedad original de los recursos minerales, conforme lo señalado por Velásquez Medina et al. (2023).

#### **A. Sistema de accesión**

El sistema de accesión, precisa Ipenza (2013) que siendo el propietario del terreno superficial, por su titularidad, también cuenta con la titularidad de los recursos minerales que están dentro o por debajo de su terreno; siendo así el titular puede directamente ejecutar o negociar la explotación o no de los minerales según las normas civiles de la propiedad y el mercado. Por lo tanto, se unifica y reconoce en un solo poseedor, el poseedor del territorio, quien tiene todos los derechos, basándose en la regla general del derecho que establece que el accesorio tiene el mismo destino que el principal.

Esta estructura surgió en naciones anglosajonas como los Estados Unidos, Gran Bretaña y Sudáfrica.

El sistema de accesión se fundamenta en que no se otorga la propiedad de los minerales a nadie, excluyendo tanto a privados como al Estado del dominio original; por lo tanto, quien encuentre los minerales será el propietario de los mismos. Como señala Andaluz (2006) la poca practicidad del sistema por sí mismo ha hecho que éste sea inaplicable en los distintos sistemas jurídicos, señala Padilla (2012) algunas naciones que no han aceptado el sistema de accesión han incluido disposiciones que permiten a los propietarios de tierras superficiales explotar directamente ciertos minerales de menor valor comercial, local o de menor valor estratégico nacional.

En tal sentido, Echavarría y González (2016) indica que la consolidación de la propiedad en un titular sería el mecanismo legal idóneo para evitar no solo conflictos entre titulares de concesiones mineras y propietarios de terrenos superficiales, sino incluso la manera más eficaz y transparente de generar beneficios para los propietarios del terreno, que

ya para el caso de la minería peruana corresponderían por lo general a poblaciones alto andinas o comunidades campesinas.

Respecto a la expropiación de la tierra superficial perteneciente al dueño de la minería según el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, esta opción fue eliminada con la modificación de la Constitución en 1993, como bien indica Kresalja y Ochoa (2017) ya que se limitó a casos de seguridad nacional o necesidad pública, el tema se resolvió con la disposición del artículo 7 de la Ley de Tierras, Ley N° 26505.

El artículo 3 del reglamento de la Ley N° 26505, aprobada por el Decreto Supremo N° 017-96-AG, proporciona una breve definición de lo que sería una enervación de propiedad. No obstante, esta definición no resuelve el problema porque la determinación de cuándo una propiedad se ve afectada por la instalación de un arrendamiento depende de cada caso.

## **B. Sistema Dominalista o del Dominio**

Aparte de las discrepancias ideológicas con el sistema regalista, este sistema considera a la Nación como el grupo jurídico, político y social que tiene la propiedad original de los recursos minerales. Esta teoría diferencia al propietario del terreno superficial, que puede ser un particular, comunidad campesina, o incluso el propio Estado, del titular originario de los recursos minerales, sobre el particular, asume la misma postura Fierro (2012) siendo que esta última calidad recae en la Nación, colectivo que expresa sus decisiones a través del aparato conformado para dicho fin: el Estado.

Es importante destacar que, en este sistema, aunque el Estado es el responsable visible, también actúa como un representante de los intereses del grupo que representa y es responsable de los mismos.

A nivel latinoamericano y nacional, este sistema se utiliza con ciertas variaciones, como señala Andaluz (2006) con algunas modificaciones, este sistema se utiliza para el artículo 66 de la Constitución de 1993, que establece que las riquezas naturales son

propiedad del país y que el Estado tiene soberanía en su uso. Este precepto constitucional es complementado por la Ley Orgánica para el uso sostenible de las riquezas naturales; Ley N° 26821, que incluye minerales como parte de estas riquezas naturales y el alcance del régimen minero establecido por el artículo I del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

Es posible cuestionar cuáles serían los límites de la soberanía del Estado para utilizar los recursos minerales. Al respecto, tomamos en cuenta las siguientes:

- Un límite inicial sería los intereses de la Nación, que, además de los intereses actuales e inmediatos, merecería una gestión adecuada, teniendo en cuenta los intereses de las próximas generaciones. Es crucial no solo llevar a cabo políticas que van más allá de las actuales autoridades, sino también enfocarse en la planificación y acciones que fomentan un plan de desarrollo a nivel nacional y regional.
- La utilización de recursos naturales sería otra restricción, ya que en nuestra Constitución se establece que los recursos naturales deben ser utilizados dentro de un marco de sustentabilidad o desarrollo sostenible, una idea que fue aceptada mundialmente en la Conferencia del Rio 92. Este modelo de crecimiento incluye no solo la parte económica, sino también otras variables como las ambientales y sociales, lo que significa que la suma de estas variables puede generar verdadero crecimiento. La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales; Ley N° 26821, Ministerio del Ambiente (1997) indica que en el caso de los recursos no renovables, como los minerales, la utilización sostenible se compone de su explotación eficiente, basándose en la idea de reemplazar valores reales o ventajas, evitando o reduciendo los efectos negativos sobre otros recursos y el medio ambiente.
- Actualmente, se puede argumentar que las reglas establecidas por el Estado para el uso de los recursos minerales son "sus reglas" dentro del marco de la independencia, y que cuando las personas ingresan al régimen de concesión, aceptan dicha estructura normativa. Una

vez dictadas estas reglas, que son válidas, también se convierten en una estructura de garantía para aquellos que ingresan al sistema para el uso de los recursos naturales.

Recordemos que las reglas pueden cambiar, como ha sucedido en los hechos; sin embargo, con esta garantía queremos referirnos al sistema jurídico que impera en un determinado momento, indica Giraldo (2017) que es así como el reconocimiento del Estado de las propias reglas que establece y mantiene vigente. El Tribunal Constitucional ha reconocido que la certeza legal es una parte esencial del derecho consuetudinario, aunque no en relación a asuntos relacionados con los recursos naturales. Esto se debe a que garantiza la predictibilidad y previene la arbitrariedad de los órganos estatales.

### **1.1.2 Actividad económica minera**

La minería como parte esencial del desarrollo y evolución de nuestra historia, teniendo en consideración que hasta la actualidad ha tenido uno de los roles más importantes en cuanto a su ejecución como actividad económica, además de ello es importante señalar que el dinamismo de esta actividad ha hecho que esta se transforme en la industria minera que conocemos hoy en día, siendo el principal factor el incremento exponencial en las exportaciones de los metales debido a su gran demanda lo que en consecuencia contribuye al crecimiento económico, en este sentido, es importante destacar que para lograr esto, elementos como la política macroeconómica del país, la responsabilidad dentro de sus organizaciones y, sobre todo, la distribución adecuada de recursos financieros para lograr el crecimiento económico y social del país, deben coexistir.

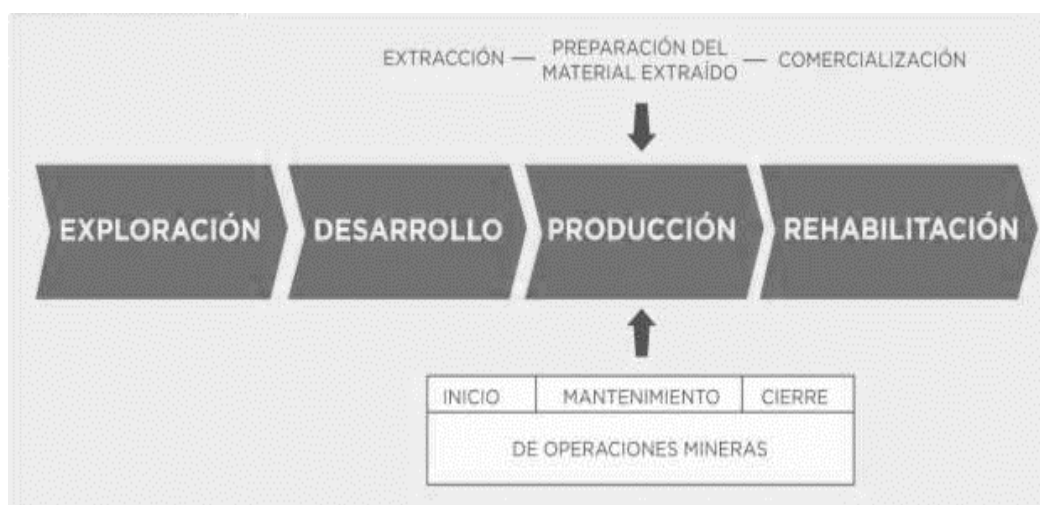
Se argumenta con frecuencia que la contribución de la minería no tiene un impacto directo en los indicadores del desarrollo humano, aunque sí contribuye al crecimiento, pero no al desarrollo económico. Lo cierto es como lo señala Wiener (2019) que este retorno de contribuciones es generado cuando se regula aspectos relacionados a la minería como industria, como actividad formal; esto último sirve para incorporar normas institucionales que establecen que la actividad minera contribuye al crecimiento de la comunidad, mejorando así la calidad de vida de nuestra nación.

Sostiene Benavides (2012) que para mejorar la regulación de la actividad minera informal, y la que ejecutan los operadores mineros artesanales dentro de concesiones de terceros las políticas de Estado y la industria deberían trabajar coordinadamente.

Como entendemos a la actividad minera esta viene definida dentro de un ciclo, o conjunto de procedimientos, llamado “ciclo minero”, dentro de este se desarrollan las actividades mineras que a continuación se detallan:

### Figura 1

*Ciclo minero de las actividades mineras*



El crecimiento es una condición necesaria pero insuficiente para la reducción de la pobreza, siendo el paso intermedio para la reducción de la pobreza es que el proceso de crecimiento genere las condiciones para que se cree empleo y oportunidades para los pobres, además de ello, teniendo en consideración las condiciones específicas de la estructura de la economía peruana (como la inicial desigualdad extrema del ingreso) hace que se necesite un mayor nivel de crecimiento comparado a otros países para poder reducir la pobreza o impedir que esta crezca.

Conforme señala Asencios (2020) que el dinamismo reciente de la economía peruana se debe al crecimiento de sectores como la agricultura y la minería, que tienen poca capacidad de generar ingresos o generar empleo,

respectivamente, y ha fallado en estimular nuevos empleos formales e inversión pues hay preocupación por la sostenibilidad del reciente proceso.

Como se ha dicho, se critica la “re-primarización” de la economía y la poca capacidad de empleo que esta genera. Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que son los sectores donde hay ventajas comparativas, las características de la dinámica de cada sector en la economía mundial y la particularidad del mercado laboral peruano.

Las concesiones mineras, principalmente, están en manos de la gran y mediana minería (77,6 %). El tema de las concesiones mineras no ha quedado claro para la población local y algunos proyectos se han frustrado por falta de entendimiento. La inversión en minería tiene la capacidad de dinamizar economías regionales, pero también tiene el potencial de generar industrias de servicios conexas o relanzar las universidades de provincias

Sobre la problemática de la actividad económica minera, Gómez et al. (2021) la minería representa una de las actividades económicas principales de la zona peruana, tanto en su generación de empleo como en su contribución al valor bruto de la producción.

En Madre de Dios, se cuenta con una importante producción aurífera, estimándose que gran parte está orientada hacia la venta no registrada y dirigida a mercados bolivianos y brasileños, bajo la misma línea Gómez et al. (2021) advierte que se evidencia mucho desinterés por parte de las autoridades pertinentes para realizar un levantamiento de información sobre recursos existentes, así como para establecer una legislación normativa provisional; todo lo que se traduce en concesiones exageradas, nivel tecnológico bajo para la extracción, contrabando, carencia de créditos, entre otros problemas resaltantes. Una de las características más nefastas de esta actividad es la denuncia constante de utilización de niños en los lavaderos de oro, con los correspondientes maltratos y abusos de la integridad de estos.

El volumen promedio de oro en contenido fino durante el año 1996 del departamento de Madre de Dios, asciende a 9600 Kg que representa el 17 % de la producción nacional. La producción de oro en el departamento creció

considerablemente en el periodo 1989 - 1990 (1,10 %), el periodo 1993 -1994 solo creció un 0,3 %, disminuyendo considerablemente en un 0,18 % de 1994 a 1995.

La extracción de oro se localiza principalmente en los placeres auríferos de los ríos Madre de Dios, Inambari. Colorado, Malinowsky y Huaypetue. El sector Madre de Dios produjo en 1979, 34'886,767 onzas/troy, el total por departamento fue 50'025,194 onzas/troy, es decir el sector Madre de Dios (ríos Inambari y Madre de Dios) produjo el 69.8 % de la producción de oro del departamento. La extracción de oro aluvial se estima que alcanza en promedio solo el 1% de la reserva potencial. El Catastro Minero de Madre de Dios aún no ha concluido, por lo que la cantidad y ubicación de los yacimientos y denuncios mineros no ha sido verificada.

Respecto a los minerales no metálicos se aprecia que existen: arcilla, piedras y arena. Su extracción se produce solo en la provincia de Tambopata y está orientada a atender la demanda del mercado local en obras de infraestructura física.

En Puno el mayor potencial minero se encuentra localizado a lo largo de la franja minerológica en la Cordillera Oriental, existe oro filoneado en la fallas geológicas de Quiaca, Cuyo Cuyo, Pablobamba y Sandia. El oro aluvial se halla en las arenas de los cauces que discurren por la vertiente de la cordillera oriental existiendo un incalculable potencial aurífero en los ríos de Tambopata, Quiaca, Sandia, Inambari, Pablobamba, Pacchani.

Aproximadamente un 15 % del territorio de la parte norte de Puno ha sido objeto de denuncios mineros con fines de exploración y explotación minera. Lamentablemente la tecnología empleada hace posible su extracción en pequeña escala, aunado a ello la organización de la producción que en la mayoría de los casos es individual o familiar que restringe la posibilidad de una mayor explotación.

La existencia de minerales no metálicos también es considerable, ya que se cuenta con yacimientos de yeso, caolín, arcilla, mármol y canteras de piedra.

Las técnicas de explotación aplicadas por los pequeños mineros, determinan una extracción discriminada de los minerales, mayormente las vetas

más ricas son objeto de usufructo, abandonándose los yacimientos en cuanto se presenten dificultades por la dispersión de materiales mineralizados. Otra característica de la pequeña minería es dar ocupación a mano de obra que se libera temporalmente de las labores rurales en el sector agropecuario, como consecuencia de las migraciones que acostumbraba el hombre andino como parte de su estrategia de supervivencia.

Históricamente el volumen promedio en contenido fino durante el año 1995 del departamento de Puno, asciende a 5404 Kg., que representa el 10 % de la producción nacional. La producción de oro en el departamento creció considerablemente en el periodo 1993 - 1994 (37,5 %), el periodo 1994-1995 solo creció un 1,8 %. Existe un potencial departamental de 600 millones de toneladas de oro filoneado, y 5,000 millones de metros cúbicos de material fluvio glacial, de los cuales corresponderían un 20 % a Puno.

Los denuncios hasta 1989 eran de 138.892 ha. que correspondían al 13,75 % de la superficie del sector Puno, señala de manera categórica Gómez et al. (2021) que la inexistencia de servicios y de centros de aprovisionamiento, así como de vías de acceso a los ríos y otros lugares con reservas, impiden una frecuente migración, comercialización y supervisión de la explotación de los yacimientos mineros.

### **1.1.3 La minería en el Perú**

Señala Ortega (2023) que conforme lo regula el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM, la actividad minera de pequeña escala esta estratificada de acuerdo a lo descrito en el Artículo 91° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, en el año 2002 se publica la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de La Pequeña Minería y La Minería Artesanal (2002) y su modificatoria en el año 2008, el Decreto Legislativo N° 1040.

Así también tenemos a Garcia (2013) sobre la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de La Pequeña Minería y La Minería Artesanal (2002) según él, no se implementaron incentivos para su cumplimiento y el Estado solo



actuó como promotor pasivo. Las sanciones pecuniarias solo se aplicaron a quienes incumplieran la Ley.

Según este argumento, la minería artesanal se realiza con el objetivo de generar ingresos económicos dentro del aspecto de la subsistencia, así también puede ser de tipo informal como se ha detallado dentro de esta investigación es aquella que se ejecuta en merito a estar inserta dentro del proceso de formalización minera extraordinaria, esto con un registro conocido como REINFO, la minería ilegal que se ejecuta sin contar con autorizaciones, permisos y licencias en áreas no permitidas y sin contar con REINFO.

Indica Hruschka (2001) sobre las modificaciones y el cambio drástico sufrido en las leyes de minería, mayormente se piensa que se le puede nombrar como la modernización de la minería en el Perú, la apertura de la economía a la inversión fue lo que llevó a la modificación de las leyes del sector minero en la mayoría de los países latinoamericanos en los años 90; señala Manrique y Arce (2019) que Chile adoptó una postura más allá de la reforma con el fin de atraer inversiones futuras y el desarrollo del trabajo colectivo, seguido naturalmente por países como Perú y Argentina.

Cuando se habla de las actividades mineras, se menciona con frecuencia que las grandes empresas son las que contribuyen al desarrollo de nuestro país debido a su gran tamaño y volumen de producción e inversión. Como resultado, la producción de la pequeña minería, especialmente la artesanal, ha recibido poca atención. (Ortega 2023, p. 24)

El tipo de minería al que nos referimos, la minería artesanal, y la definición de minería artesanal de pequeña escala que más consenso ha obtenido es la del Banco Mundial (2005) que la define como minería primaria mínima, caracterizada por individuos o grupos, que explotan los yacimientos en pequeña escala utilizando métodos artesanales y equipos muy sencillos.

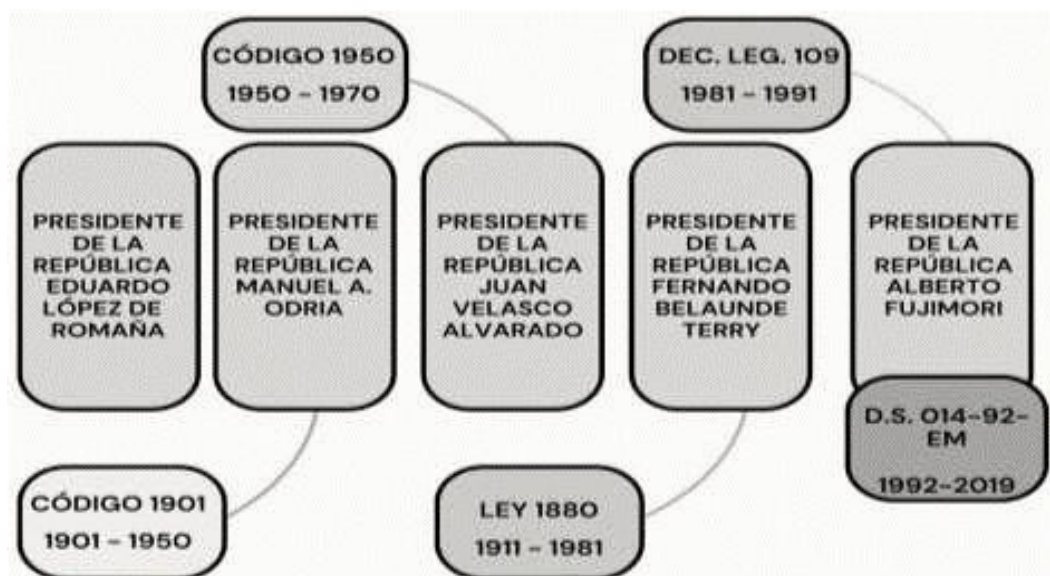
Como refieren Glave y Kuramoto citado por Ortega (2023) se inició una competencia para establecer la mejor ley de minería, lo que significa que debería incluir las mejores propuestas legislativas y técnicas que coincidieran con el objetivo de atraer capital e inversión extranjera hacia nuestra nación para fomentar

la inversión. Los principales cambios incluyeron la eliminación de la discriminación hacia la inversión extranjera, la disposición gratuita de los beneficios obtenidos y la reducción de los impuestos.

La siguiente figura da cuenta de los cambios que la Ley minera ha sufrido en nuestro país, los mismos que están orientados claramente por el periodo político que, en su momento, tuvo nuestro país.

## Figura 2

*La ley minera en el tiempo*



Sobre lo mencionado, es importante destacar que uno de los principales cambios en la legislación fue la eliminación de la discriminación hacia los capitales extranjeros, lo que permitió que las ganancias obtenidas fueran accesibles sin restricciones. Sobre ello Landa (2017) sostiene que la legislación sobre la extracción de los recursos naturales debe estar sistematizada sobre el crecimiento sostenible de una sociedad, lo que es aún una tarea en proceso de construcción en el análisis económico, en donde la controversia más importante gira en torno a identificar hasta qué punto el capital hecho por el hombre es capaz de remplazar al ecosistema natural o una parte de él; por ello es que los cambios de legislación en nuestro país no vienen acompañados de políticas públicas certeras por decirlo menos.

Para ahondar sobre el concepto extractivista, lo señalado por Paredes (2019) sobre la extracción subterránea de metales implica la mutilación de las

montañas y poner en riesgo su fertilidad; la negociación entre el minero y la montaña es requerida para que esta no se resista a ser minada, y me permito hacer esta referencia debido a que la minería artesanal como actividad económica suele no necesitar un permiso del terreno superficial ya que muchas veces es el originario, comunero, poblador quien ejecuta las actividades mineras artesanales. Este dilema que señalo es el punto de partida del proceso de formalización minera y el de la legalización de las actividades mineras, ello porque en suma el proceso de formalización minera, como procedimiento administrativo especial tiene como paradigma principal o, también llamado principal escollo, el acceso al derecho minero, el conseguir la autorización y el contrato minero respectivo para que dentro del marco legal vigente se pueda desarrollar actividades mineras artesanales.

Tal es el caso que se contextualiza el desarrollo de la actividad minera a pequeña escala a nivel regional en Latinoamérica, cuando señala que los orígenes de la minería artesanal difieren de país a país, e incluso de una zona a otra, por ello Paredes (2019) enfatiza que primero la minería artesanal se practica en algunas áreas por razones culturales, generaciones se han dedicado a esta actividad, y si bien existen oportunidades de transferencia de tecnología y acceso a recursos financieros, los mineros prefieren seguir produciendo como lo hacían sus abuelos, así Valdivia y Iannacone (2023) señala que el Perú no es ajeno a esto, y se ha venido desarrollando los procesos mineros desde hace siglos atrás.

Kresalja y Ochoa (2017) sostienen de manera clara, donde se establece en el segundo párrafo que la ley orgánica establece las condiciones para su uso y otorgamiento a las personas, y que la concesión otorga a su titular un verdadero derecho al citado estándar legal.

Una de las condiciones fundamentales para el eficiente funcionamiento de una economía, es la correcta asignación de los recursos, entonces como refiere Velásquez (2022) esto solo puede lograrse cuando sus precios reflejan su real valor, disponibilidad e importancia.

Refiere Ortega (2023) que las principales regulaciones legales sobre minera, y a su vez regulaciones que inciden en aspectos esenciales de la actividad minera artesanal son las siguientes:

- Decreto Legislativo N° 109, Ley General de Minería.
- Decreto Legislativo N° 708, Promulgan Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero.
- Texto Único Ordenado de los Decreto Legislativo N° 109 y 708, Decreto Supremo N° 014-92-EM, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único de la Ley General de Minería.
- Ley N° 27651, Ley de Promoción y Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.
- Ley N° 28315, Ley que establece un nuevo plazo al derecho de preferencia para los productores mineros artesanales.
- Ley N° 28194, Ley para la Lucha contra la Evasión y para la Formalización de la Economía.
- Decreto Legislativo N° 851, Otorgan derecho preferencial para la formulación de petitorios de concesión minera en los departamentos de Madre de Dios, Puno y Cusco a mineros artesanales que se encuentren explotando yacimientos auríferos aluviales.
- Decreto Legislativo N° 1100, Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.
- Decreto Legislativo N° 1101, Decreto Legislativo que establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal.
- Decreto Legislativo N° 1105, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Legislativo N° 1107, Decreto Legislativo que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad.
- Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.

- Decreto Legislativo N° 1336, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral.
- Ley N° 31007, Ley que reestructura la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal.
- Ley N° 31388, Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral.
- Decreto Supremo N° 045-2010-PCM, Crean la Comisión Multisectorial encargada de la elaboración y seguimiento de la implementación del Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal.
- Decreto Supremo N° 013-2011-EM, Aprueban el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal.
- Decreto Supremo N° 013-2002-EM, Aprueba el Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.
- Decreto Supremo N° 075-2012-PCM23, Crea la Comisión Multisectorial Permanente con el objeto de realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización.
- Decreto Supremo N° 006-2012-EM, Aprueba medidas complementarias para la formalización de la actividad minera en las zonas comprendidas en el Anexo 1 del Decreto Legislativo N° 1100.
- Decreto Supremo N° 012-2012-EM, Decreto Supremo que otorga encargo especial a la empresa Activos Mineros S.A.C. y dicta medidas complementarias para la comercialización de oro y promoción de la formalización de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales.
- Decreto Supremo N° 027-2012-EM, Decreto Supremo que dicta normas complementarias al Decreto Legislativo N° 1105 para la comercialización del oro.
- Decreto Supremo N° 029-2014-PCM, Aprueban Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

- Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, Aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias de la Presidencia del Consejo de Ministros a diversos ministerios.
- Decreto Supremo N° 018-2017-EM, Establecen disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral.
- Decreto Supremo N° 001-2020-EM, Establecen disposiciones reglamentarias para el acceso y permanencia en el Registro Integral de Formalización Minera.

#### 1.1.4 Actividad minera artesanal

Señalan Glave y Kuramoto (2007) sobre la actividad minera y sus formas de trabajo, que la mineralización se encuentra, casi siempre, relacionada a intrusivos de las últimas fases de emplazamiento y a niveles altos, así como también a intrusivos y a rocas subvolcanicas, ello como evidencia de la mineralización se encuentra emplazada en diferentes rocas volcánicas del Cretáceo. Es importante destacar que, en el país, la mayoría de los operadores mineros artesanales operan de manera permanente bajo derechos mineros de terceros, lo que permite un gran flujo de logística en las comunidades cercanas a las operaciones mineras, lo que dinamiza los servicios y aumenta el costo de vida en las ciudades.

Dentro de sus actividades, los mineros artesanales deben organizarse de la siguiente manera: asociaciones, empresas y personas naturales. A partir de esta organización, se establecen las disposiciones para llevar a cabo las actividades de la minería después de reconocer las habilidades de los mineros artesanales.

Como sostiene Buezo de Manzanedo (2005) el mantenimiento y la atención de los trabajos del subterráneo, así como los trabajos del suelo, no tienen la misma prioridad para la actividad minera artesanal; no se mantienen registros de estándares y métricas de producción; sin embargo, se ha logrado apreciar la gestión de métricas estándar mediante prácticas diarias, lo que explica por qué la

operación se lleva a cabo individualmente o en pequeños grupos de tres a diez personas,

La prospección artesanal de los depósitos de venas de oro, que se caracterizan por una gran cantidad de venas que pueden o no estar relacionadas entre sí y cuyas raíces son principalmente de baja tamaño, explica Garcia (2013) el proceso se lleva a cabo mediante la detección y exposición visual de pequeñas venas y la determinación inmediata de su contenido de oro. Esto permite la distinción inmediata de las numerosas venas de cuarzo inertes que también se encuentran en el área. Los depósitos se detectan y trabajan superficialmente porque son extraídos de las cosechas. Luego, la operación continúa con trabajos horizontales y verticales, llegando a profundidades superiores a 80 metros y sobre la estructura mineralizada.

De esta manera, el minero artesanal extrae el mineral utilizando el método de circado ominado selectivo, nos señala Pachas (2021) que implica extraer la roca de la caja de piso, con perforación y voladura si es necesario, es importante destacar que algunas de las estructuras mineralizadas se encuentran en ambientes volcánicos formando ramificaciones de vetillas de oro, en este caso en particular los mineros artesanales pueden explotar también lo que ellos llaman caja, que en laboratorio arroja concentraciones de 0,5 a 4 g/tm de oro.

Sobre la prospección artesanal de los yacimientos de vetas de oro, caracterizados por numerosas vetillas que pueden o no guardar relación entre sí, y cuyos afloramientos de espesor son predominantemente delgados (a veces 1 cm), advierten Sonesson et al. (2016) que se realiza mediante la detección visual de estas venillas, exposición a poca profundidad y determinación inmediata de su contenido de oro. Este procedimiento les permite identificar de inmediato las numerosas venillas de cuarzo estériles que también afloran en la zona y continuar con la exploración en busca de las mejores leyes.

Para realizar la exploración artesanal, señala Velásquez (2020) que se realiza un rastreo de su proveniencia, generalmente cuesta arriba, hasta donde se evidencien una mayor cantidad de cuarzo dispuesto en la superficie, entonces se puede localizar el afloramiento para posteriormente determinar su rumbo y su inclinación, así se hace un muestreo para luego realizar una prueba de la

concentración del metal a través de la puruña, que es un plato lavador donde se pone el mineral.

La actividad minera artesanal no tiene registros de estándares e indicadores productivos, por lo que se lleva a cabo de forma individual o en pequeños grupos integrados, generalmente socios, con jornadas de trabajo diarias de diez o doce horas, o en campañas que pueden durar hasta quince días. El acceso a la zona de trabajo hace que lo indicado sea variables, como bien refiere Munsibay y Cavero (2022) cuando se agotan las reservas de minerales, se derrumba, se inunda el trabajo o surgen problemas de ventilación, la mina se deja abandonada y el aumento de los ingresos depende del yacimiento o de cómo se maneja la extracción.

La forma de explotación determina las operaciones que realizan los mineros artesanales. Los operadores mineros artesanales trabajan en yacimientos de oro que se descubren primero superficialmente como resultado de la explotación de los afloramientos. Después de esto, se llevan a cabo labores horizontales y, en su mayoría, verticales y se profundizan en la estructura mineralizada a profundidades superiores a 80 metros. El minero artesanal obtiene el mineral utilizando el método de "circado" o minado selectivo, el cual implica extraer la roca de la caja de piso mediante perforación y voladura, con el fin de solo beneficiar la estructura mineralizada económica en el futuro. En esta situación, los avances en el interior de la mina se realizan en función de la mineralización, por lo que el material de desmonte suele estar preparado en los exteriores de la mina, aunque en ocasiones se utiliza para reforzar la seguridad de una zona de trabajo.

La perforadora eléctrica es uno de los aportes técnicos más importantes para la minería artesanal porque es liviana y acelera la velocidad de perforación en comparación con el método manual, como resultado, la perforadora eléctrica es uno de los desarrollos técnicos más significativos en la minería artesanal. Su uso en el avance es bastante aceptable, particularmente en rocas blandas. La reducción del esfuerzo humano es crucial para el operador minero artesanal.

La perforación eléctrica requiere un cartucho de dinamita, un fulminante y un metro de mecha por cada taladro perforado por barrenos de 60 a 90 cm. Como



se mencionó anteriormente, no se asumen estos riesgos en relación a la seguridad y salud ocupacional. Por lo tanto, los frentes de difícil acceso son los más vulnerables, por lo que el minero corre el primer riesgo derivado del chispeo de los disparos.

Indica Ipenza (2013) que el mineral se transporta en baldes o latas con sistemas mecánicos de izaje desde el frente de operaciones hasta la bocamina, también se extrae mineral no ensacado a través de carretillas boggie. En todo nuestro país, se puede observar que, en los diferentes puntos y centros mineros, el mineral es llevado hasta la zona de disposición del mineral, donde es transportado en lotes de 5 a 10 toneladas mediante vehículos hasta su traslado final para su entrega en las instalaciones de beneficio.

Como se ha venido describiendo, y como bien refiere Landa (2017) el tratamiento del mineral comienza con la selección manual del material con mayor ley antes de ser procesado o comercializado. Este proceso se conoce como pallaqueo y consiste en reducir el tamaño del mineral hasta 1/2 pulgada mediante chancado manual con combas. También se usa la reducción del tamaño del mineral mediante proceso mecánico con chancadoras. Después de esto, se lleva a cabo la molienda, que se realiza generalmente en seco para facilitar el procesamiento, ya para cuando se debe usar los quimbaletes se realiza cuando las leyes del mineral son altas y se trabaja a un ritmo promedio de 1 lata por cada hora, o incluso un tiempo mayor si la ley es muy alta.

Los factores están delimitados por el desarrollo económico y demográfico conformado por una población informal que carece de oportunidades económicas, empleos y medios de vida, por lo tanto, es necesario lograr la integración de cadenas productivas, lo que significa la creación de sistemas de promoción y apoyo a la minería artesanal y, por ende, la creación de centros de negocios mineros. Al respecto, se puede señalar que el privilegio del esfuerzo gremial y la profesionalización de los mineros influyen en el negocio de la minería artesanal cuando los propios mineros se involucran más en el diseño del plan de negocio minero.

La minería artesanal en nuestro país como actividad económica y sobre todo de subsistencia tiene una de larga data, de esta manera identificando esta

problemática se ha podido definir los factores que impulsarán la implementación de un plan de negocios de minería artesanal en nuestro país, factores que dentro del contexto de la presente investigación sirven para promover un proyecto de ley que no solo genere valor agregado mediante lineamientos, objetivos y resultados esperados; sino también que servirá como base para generar políticas públicas claras y certeras para la actividad minera artesanal.

Un problema central de la minería artesanal es su falta de regulación, y también la falta de regulación de los esquemas empresariales de la minería artesanal que son esquemas de trabajo basados en la costumbres y en la informalidad del mercado de compra venta de minerales y también de economía informal.

### **1.1.5 Antecedentes normativos**

Al respecto de legislar sobre la minería artesanal se tiene como antecedente a la Decisión 774 del año 2012 de la Comunidad Andina de Naciones, que a decir del Ministerio de Defensa Nacional (2012) sugiere que los países de la Comunidad Andina, siendo el Perú miembro de esta, deberán de desarrollar trabajos de manera orgánica con la finalidad de promover la formalidad de la actividad minera artesanal.

Indica el IPE (2017) que la leyes promulgadas en nuestro país fueron solo el primer paso en un largo proceso para formalizar la minería artesanal, y en 2012 se emitieron normas adicionales para prevenir los efectos negativos de la minería ilegal, la contaminación ambiental y la salud física de las personas.

Una definición precisa de la minería indica, que la minería ilegal e informal nos confronta con la urgencia de institucionalizar la gestión pública en general y la gestión ambiental en particular, para lo cual sin más demora debemos reforzar la institucionalidad del Estado, con el “blindaje” de sus técnicos sobre la base de una carrera pública sustentada en la meritocracia; dotar de recursos y de verdadera autonomía a las entidades para garantizar los pesos y contrapesos que aseguren el manejo de la cosa pública, pero con visión nacional, coordinada y tripartita, es decir, compatibilizando el Estado unitario con una eficiente

descentralización y buscando el equilibrio entre los aspectos económicos, social y ambiental. (Andaluz 2006, p. 78)

En el año 2012, se promulga el Decreto Legislativo N° 1105, cuyo artículo 2 establece las siguientes definiciones de la minería informal: “La minería realizada con equipos e instalaciones que no cumplan con las características de la actividad minera que realizan (minería en pequeña escala o artesanal requisitos para las normas administrativas, técnicas, sociales y ambientales que rigen las actividades antes mencionadas en las áreas, donde la minería está prohibida; además, las actividades realizadas por una persona natural o jurídica o un grupo de personas organizadas para realizar dichas actividades inician el proceso de legalización previsto en este artículo. En otras palabras, la minería informal es un tipo de minería que no cumple con todas las regulaciones peruanas y por lo tanto no puede ser considerada minería formal sin restricciones de tamaño.”

La minería ilegal se caracteriza porque no hay intención de formalizarla, señala el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1105 que la minería ilegal es realizada por personas naturales o legales, o por un grupo de personas organizados para llevar a cabo las mencionadas actividades usando equipos y mecanismos (mineros pequeños o artesanales) que no se ajusta a las características de la minería llevada a cabo o que no está en conformidad con las regulaciones administrativas sobre las mencionadas actividades. Sin embargo, cualquier actividad minera en áreas donde la actividad minera está prohibida se considera ilegal. (Ortega 2023, p. 25)

Tal y como indica Ipenza (2013) sobre la dación de las normas ya señaladas, indica que este paquete legislativo no fue fruto de la dinámica o velocidad del derecho minero a la que hacíamos referencia, sino fue resultado de la presión social tras comprobar la destrucción que ha causado la minería ilegal e informal al país y a las personas que trabajan en la extracción de estos minerales, ello supone que las políticas públicas del estado peruano ha ido enfrentando fallas y no han acompañado a lo normativo.

De acuerdo con Ortega (2023) en relación al Decreto Legislativo N° 1105, que estableció el procedimiento extraordinario de formalización de la actividad en pequeña minería y en minera artesanal, el cual permite que aquellos que

realizan acciones en el siguiente orden inicien o continúen el proceso de legalización según las siguientes circunstancias y requisitos:

- Presentación de Declaración de Compromisos, cuyo plazo para su presentación en un primer momento venció el 6 de noviembre del 2012; esta declaración tiene el valor de una Declaración Jurada, con su presentación se dará por iniciado el proceso de formalización.

El registro es crucial porque permite determinar quién participa en este proceso formal. Pero el resultado de la primera fase del proceso de formalización no cumple con el propósito, ya que los administrados y las autoridades de formalización entienden que con la simple presentación de esta declaración de compromiso (declaración jurada) pueden continuar con la exploración minera y la minería. En realidad, es cuando es mejor completar todo el proceso de formalización y finalmente obtener un certificado de puesta en marcha.

- Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión, Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la Concesión Minera, cuyo plazo para su acreditación venció en un primer momento el 05 de septiembre del 2013, pero fue ampliado mediante el D.S. N° 032- 2013- EM, hasta el 19 de abril del 2014; el objetivo de esta regulación era "fortalecer" el proceso de formalización minera mediante la ampliación de plazos y la divulgación de aspectos de la simplificación de procedimientos, lo que requería que el minero informal obtuviera derechos sobre la concesión a través de cualquiera de las tres opciones siguientes:

- La titularidad de una concesión minera, previamente solicitada a la autoridad correspondiente, debidamente titulada y registrada.
- Celebrar un contrato de cesión minera, por el cual el titular de una concesión minera cede temporalmente su derecho a favor del sujeto de formalización.
- Celebrar un acuerdo o contrato de explotación, por el cual el titular de una concesión minera cede para su explotación una parte del área de su concesión minera a favor del sujeto de formalización.

- Acreditación de propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial. De la misma forma en un primer momento el plazo para su acreditación se amplió mediante el D.S. N° 032-2013-EM, hasta el 19 de abril del 2014. Como resultado, el acceso a los recursos naturales fue regulado a través de un sistema dominalista regalista, que es el sistema que se utiliza en la nación. Este sistema separa legalmente la superficie y los depósitos, distinguiéndolos como bienes independientes y otorgándoles sus propias regulaciones. De esta manera, se llevan a cabo las actividades mineras, además de tener la concesión. No obstante, si su desarrollo se encuentra en tierras desocupadas propiedad del gobierno, no es necesario demostrar la propiedad o el título de la tierra superficial.
- Autorización de Uso de Aguas, de la misma forma en un primer momento el plazo para su acreditación se amplió mediante el D.S. N° 032-2013-EM, hasta el 19 de abril del 2014. De esta manera, el minero informal debía tener una autorización de uso de agua superficial por un período de dos años para cubrir solo las necesidades de agua derivadas o relacionadas directamente con estudios, obras y lavado de suelos
- Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC, dicho instrumento ambiental tuvo como plazo ampliado para su acreditación el señalado en el D.S. N° 032- 2013-EM, hasta el 19 de abril del 2014. El sujeto de formalización tenía que implementar medidas ambientales para prevenir, controlar, reducir y remediar los efectos ambientales, y el IGAC incluyó los objetivos graduales, el cronograma de inversión y los resultados ambientales, que están sujetos a inspección y sanciones.
- Certificado de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y beneficio, Se requiere una autorización del Gobierno Regional, específicamente de las Gerencias o Direcciones Regionales de Energía y Minas correspondientes, para iniciar o reiniciar actividades de exploración o explotación, así como para beneficiarse de los minerales, lo que implica la finalización del proceso de formalización y la consecuencia legal correspondiente. En el modelo anterior, la autorización se emitía después de recibir una opinión favorable del Ministerio de Energía y Minas, basada en un informe de evaluación emitido por la Gerencia o Dirección Regional de

Energía y Minas, y consistía en verificar el cumplimiento de los pasos ya señalados.

Mientras que, en esta misma línea también señala Ortega (2023) que por otra parte, el REINFO, con las leyes contenidas en los Decretos Legislativos N° 1293 y 1336, se convierte así en el registro que comprende a los mineros en proceso de formalización u operadores mineros, e incorpora a cuatro grupos:

- Los que cuentan con inscripción vigente en el Registro de Saneamiento (RS).
- Los que forman parte del Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos (RNDC), con inscripción vigente, y pueden acreditar su inscripción en el Registro Único de Contribuyentes (RUC).
- Excepcionalmente, los mineros que se encuentren desarrollando labores de pequeña minería o de minería artesanal de explotación (excluyendo la actividad de beneficio), que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería y que, además, están realizando su actividad en una sola concesión minera a título personal y cuentan con inscripción en el RUC. Asimismo, deben tener como mínimo cinco años desarrollando esta actividad bajo tales condiciones. En el caso de este grupo de mineros, se les dio hasta el 1 de agosto de 2017 para inscribirse en el REINFO, a través de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).
- Los titulares de concesiones mineras en áreas declaradas como zonas de exclusión minera (principalmente en el departamento de Madre de Dios), siempre que cuenten con concesión vigente otorgada antes del 19 de febrero de 2010 (fecha en la cual entró en vigencia el Decreto de Urgencia N° 012-2010). Se determinó entonces como primer requisito para ingresar en el proceso de formalización estar debidamente inscrito en el REINFO. Cerrado el plazo de inscripción en este Registro (1/8/2017), se inició la etapa de formalización minera integral, para lo cual se estableció un plazo máximo de 36 meses, lo que significa que el proceso culminaría para agosto de 2020.

Del mismo modo, no se incluye la premisa de contar con permisos administrativos y de otra índole dentro de la definición, por cuanto realizar

actividad minera sin contar con autorizaciones y permisos administrativos, entre otros, como refiere Velásquez (2020) al ser una característica intrínseca de la minería informal, puede dar lugar a confusión entre ambos conceptos.

Señalan Makendonski et al. (1967) que es importante reconocer que los cambios, las políticas a implementar y el camino a seguir no están del todo claros, además los grupos que se oponen a los cambios muestran grandes fortalezas y niveles de articulación que actualmente superan ampliamente a los sectores que impulsan los cambios, como las empresas mineras y sus asociaciones y gremios, así como altos funcionarios de los ministerios clave que protegen el modelo extractivo.

No se ha suscrito una normativa particular sobre el tema de consulta previa para pueblos indígenas, razón por la cual se presentan fuertes conflictos entre empresas mineras e indígenas en los cuales estos últimos se encuentran en desventaja jurídica, a pesar de que Perú suscribió el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, de esta forma el legislativo ha impulsado la reglamentación del Convenio, pero se ha encontrado con la oposición del gobierno que pretende que las cuestiones indígenas en relación con la minería sean manejadas por el Ministerio de Energía y Minas. (Fierro, 2012, p. 31).

Esto se ve agravado por la mala gestión y manejo de la empresa de la geología, la tecnología, las estadísticas, las inspecciones, los contratos, la información financiera, etc. A lo señalado por Hruschka (2001) en cuanto al logro de los resultados esperados de las entidades responsables de cada tema del sector y la mencionada insuficiente formulación en la política y elementos de la planificación sectorial, lo que se traduce en un control estatal ineficaz y un bajo nivel de competitividad y productividad en el sector.

#### **1.1.6 La minería artesanal y su formalización en la región latinoamericana**

Las experiencias que podemos obtener de nuestros vecinos son de las más variadas, desde la presencia excesiva del Estado, hasta la ausencia de un proceso de formalización como tal, a continuación, pasamos a detallar algunos de estos:

- Señala Padilla (2012) que la estrategia principal para formalizar la minería artesanal y la pequeña minería en Bolivia radica en la formación de un fondo

de inversión minero, el cual busca fomentar la recuperación económica y la transformación de la producción en una industria minera cooperativa a través de la promoción de mecanismos de financiamiento, todo esto mediante la implementación de políticas socialistas.

- De esta forma, los mineros y cooperativas mineras, como bien señala Pachas (2021) tienen un beneficio especial que incluye la creación de un esquema de desgravación fiscal a las utilidades de las empresas, además de la deducción adicional permitida será de hasta el 50 % del monto total de la compra en la factura, lo que en suma sirve para generar divisas.
- En Ecuador, los beneficios de la minería a pequeña escala deben ser destinados a proyectos de inversión social relacionados con la salud, la educación y la vivienda en las áreas donde se encuentran los proyectos, bajo esta misma línea argumentativa indican Solís et al. (2020) que en Latinoamérica, se espera una mayor estimación y regulación en la actividad minera a pequeña escala, donde se incluyen las actividades mineras artesanales; en lo que respecta a la comercialización de minerales, deben presentar informes mensuales al Ministerio sobre el origen, la cantidad y el valor de los minerales, incluidos los impuestos de retención y las estadísticas requeridas por el Ministerio de Minerales. También deben cumplir con todas las leyes relacionadas con los minerales.
- Como refieren Zúñiga y Rojas (2020) en cuanto a los aspectos institucionales y de gobernanza, se establecieron entidades gubernamentales especializadas en la formalización de la minería artesanal en pequeña escala; argumenta Ortega (2023) que se establecieron sistemas claros, procesos y métodos para monitorear las actividades informales de la minería artesanal, incluida la creación de un sistema tributario adecuado al volumen de actividad; y se desarrollará un sistema de créditos para apoyar al sector informal, lo que desde ya marca una disminución en el volumen de actividad
- Sostienen Sonesson et al. (2016) que en Chile la política de formalización está mucho mejor desarrollada que en el Perú por sus políticas que promovieron el desarrollo del mercado de las materias primas y sus recursos naturales, sobre el particular señala Ortega (2023) se tiene así el Decreto N° 76 de 2001, el que aprobó la Política de Promoción de la Pequeña y



Mediana Minería de Chile, cuyos aspectos principales incluían los siguientes principios: i) la formalización es una política de mediano y largo plazo, ii) presupuesto anual aprobado por el Congreso de conformidad con la ley, iii) el plan de formalización será administrado por la Minería Nacional es administrado por la corporación – ENAMI, iv) la compra y venta de minerales reflejará precios efectivos de mercado, y para aumentar la eficiencia operativa de la empresa ENAMI.

- El fondo de capital de riesgo se utiliza para apoyar el reconocimiento de reservas mineras, esto se hace para reducir el riesgo asociado con la minería. Esto mejora la competencia e identifica las necesidades de asistencia, transferencia de tecnología y capacitación operativa.
- El objetivo de esta medida es garantizar que los productos de la industria tengan acceso a mercados internacionales y establecer un mecanismo de apoyo para disminuir los ciclos de precios, lo que permite tomar decisiones de inversión de largo plazo.

#### **1.1.7 La formalización minera en el Perú**

En cuanto al proceso de formalización minera en el Perú, este procedimiento de naturaleza especial, tomando como referencia para darle tal definición lo señalado por Cárdenas y Saraiva (2016); no se refleja que este haya mostrado avances significativos y hasta resultados favorables que puedan mejorar las condiciones de la actividad minera a pequeña escala, y por sobre todo las actividades mineras artesanales.

Sobre el particular tenemos lo señalado por Morón y Danós (2021) indican que cierto es que el diseño de todos los procedimientos administrativos debe entender la necesidad de garantizar los derechos al administrado, como corresponde a su naturaleza jurídica.

Señala Ortega (2023) que una primera etapa es la que nació con la presentación de la declaración de compromisos, como documento con carácter de declaración jurada, así para poder tener un registro del número de inscritos se constituye en un Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos, conocido con las siglas RNDC, para posteriormente dar paso al Registro de Saneamiento,

conocido por sus siglas RS, el que fue creado mediante Decreto Supremo N° 029-2014-PCM, para esto se requirió contar con Registro Único de Contribuyentes RUC y esto tiene guarda relación con uno de los requisitos intrínsecos que fue el RUC.

En la misma línea argumentativa añade Ortega (2023) que una segunda etapa, con la vigencia de un nuevo modelo de formalización minera se tiene el conocido como la Formalización Minera Integral que se genera a partir del Decreto Legislativo N° 1293, mismo Decreto Legislativo tiene por objeto declarar de interés nacional la reestructuración del proceso de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal a que se refiere el Decreto Legislativo N° 1105, y a su vez se crea el Proceso de Formalización Minera Integral el mismo que estará a cargo de las Gerencias o Direcciones Regionales de Energía y Minas.

En ese sentido Ipenza y Franciskovic (2018) refieren que se crea el Registro Integral de Formalización Minera como un método de simplificación administrativa; proceso simplificado que se propone recoger las características principales de las actividades de minería ilegal y de minería informal, a fin de construir definiciones más acordes al nuevo diseño del proceso de formalización y la política nacional que busca promover la formalización dentro de la economía peruana.

Añaden Ipenza y Franciskovic (2018) que los tipos de minería a los que hacemos referencia, tal cual los describe se tiene: i) Minería ilegal; Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas en zonas en las que está prohibido su ejercicio, y ii) Minería informal; Las actividades mineras que se realicen en territorios que no estén prohibidos a las personas naturales o jurídicas inscritas en el Registro General de Legalización Minera, se realizarán de conformidad con las normas administrativas y en adición a las condiciones previstas en el artículo 91. La Ley General de Minería fue aprobada por Decreto Supremo N° 014-92-EM.

Debemos entender la formalización como un proceso que permite a un minero pequeño o a un minero artesanal contar con todas las autorizaciones legales para llevar a cabo su actividad, como bien señala Ipenza (2013) desde la



solicitud del petitorio minero en zonas permitidas y la obtención de la concesión dentro del marco legal permitido para la pequeña minería y la minería artesanal, hasta obtener posteriormente la certificación ambiental lo que conlleva a tener la aprobación del inicio y/o reinicio de operaciones.

El Decreto Legislativo N° 1293 establece que es de interés nacional la regulación de la actividad minera artesanal y de pequeña escala, desarrolla medidas para su implementación, y de conformidad con la Ley N° 31007, el REINFO ha reorganizado el registro de personas naturales o jurídicas que se dediquen a actividades mineras. (Ortega 2023, p.38)

Como venimos sosteniendo, la formalización minera de los operadores mineros artesanales se ha mostrado infructuosa respecto de sus objetivos, de sus requisitos y de sus condiciones; así tenemos que el problema estructural de no contar con leyes adecuadas a las operaciones mineras impiden que esta actividad tenga sea legalizada y tenga el respaldo necesario para ello. En el cuadro a continuación se evidencia ello.

**Tabla 1**

*Legalización de la minería artesanal*

<b>Barreras para la legalización de la minería artesanal</b>	<b>Interacciones necesarias para la legalización de la minería artesanal</b>
Falta de personalidad jurídica de sus operaciones.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Fortalecer la formalización y la profesionalización del operador minero artesanal.</li><li>- Fortalece la gobernanza nacional, regional y local.</li><li>- Prestar soporte técnico al operador minero artesanal en la sostenibilidad de su operación.</li></ul>
Imposibilidad de cumplir con los requisitos de la debida diligencia.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Educar al operador minero artesanal sobre la estructura de la debida diligencia.</li></ul>
Falta de productos financieros que respondan a la necesidad de la minería artesanal.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Recopilar datos sobre la estructura económica y financiera de las operaciones del operador minero artesanal.</li></ul>
Términos financieros desfavorables a la minería artesanal.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Estructurar mecanismos de financiación para que se ajusten a las capacidades del operador minero artesanal.</li></ul>
Falta de información adecuada para la minería artesanal.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Capacitar al operador minero artesanal en temas empresariales y financieros.</li></ul>
Falta de proyectos aptos para la inversión.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Desarrollar la capacidad financiera del operador minero artesanal.</li></ul>

El Perú de hoy, en cuanto a desarrollo económico y demográfico conformado por una población informal que carece de oportunidades económicas, empleos y medios de vida, por lo tanto, es necesario lograr la integración de cadenas productivas, lo que significa la creación de sistemas de promoción y apoyo a la minería artesanal y, por ende, la creación de centros de negocios mineros. Al respecto, se puede señalar que el privilegio del esfuerzo gremial y la profesionalización de los mineros influyen en el negocio de la minería artesanal cuando los propios mineros se involucran más en el diseño del plan de negocio minero.

Los gobiernos regionales, quienes tienen jurisdicción y competencia en materia de minería artesanal tienen poca capacidad y carecen de recursos para mejorar esta industria, por lo que es el nivel central de gobierno quien debe atender este problema de ya bastante data, y promover el desarrollo del negocio minero artesanal; ello mejorará cualitativamente el carácter explotador de esta parte de la industria minera y permitirá una gestión enfocada.

Las discusiones sobre las barreras y prácticas débiles para lograr la eficiencia colectiva deben involucrar la agenda de una amplia gama de partes interesadas, incluidas las grandes empresas, los proveedores y los gobiernos locales y constructiva de procesos participativos es una tarea importante. Este es un tema con mucho trabajo para todas las partes involucradas. Para ello, las autoridades tendrán que superar el entusiasmo de algunos funcionarios por la administración que aún no han encontrado suficiente valor en la participación en la administración.

La minería artesanal como categoría no tiene los mismos privilegios que la gran minería, no solo por no acceder a una capacidad de producción capaz de ser sostenida en grandes cantidades, sino también porque su legislación es efímera y abstracta, pues esta no se encuentra regulada de manera certera, mucho menos forma parte de una política pública clara y real que promueva dicha actividad, a ello tenemos que la minería artesanal enfrenta muchos desafíos, desde un campamento sin servicios básicos, accesos antiquísimos y muchas veces por la falta de inversión en ellos bastante peligrosos, actividades carentes de sistemas de salud ocupacional y sin seguridad, además de los peligros de trabajar en las minas,

existe el riesgo de contaminación ambiental, especialmente por el mercurio y su mal manejo.

### **1.1.8 Las políticas públicas sobre minería artesanal**

Sobre las consideraciones del proceso de implementación de las políticas públicas resulta necesario señalar lo ya argumentado por Aguilar (2009) señalaba que la legislación diseñada para cambiar significativamente el comportamiento de un grupo de personas tendrá más probabilidades de éxito.

Sobre el particular Ortega (2023) indica ciertas particularidades para la implementación de una política pública, señalando lo siguiente: i) si sus objetivos son precisos y están claramente establecidos. ii) si contiene una teoría causal válida; iii) si hay fondos suficientes para la agencia responsable de la implementación; iv) si se reduce al mínimo la posibilidad de veto durante la implementación y si se aplican sanciones e incentivos para vencer la resistencia; v) si las reglas de toma de decisiones son favorables al logro de las metas regulatorias; vi) si la implementación se asigna a agencias que apoyan las metas legislativas que determinan la prioridad del programa; además de ello las variables a tener en cuenta son la estructura legal y el proceso político.

Bajo esta línea argumentativa, debemos identificar los desafíos y los problemas contemporáneos de la minería artesanal, tal como los había ya determinado Echavarría y González (2016) tenemos: 1) la gran necesidad de conciliar la norma minera, 2) las características sociales, laborales, ambientales, políticas y económicas, 3) la gran necesidad de las comunidades mineras para mantener los niveles de producción; todo esto ante la falta de un proceso seguro de acuerdo con las normas nacionales e internacionales que detallan la seguridad del pequeño y mediano minero y de sus comunidades. Para Makendonski et al. (1967) los mineros artesanales, suelen chocar con las grandes empresas mineras con las cuales comparten el territorio debido a la competencia que se genera entre ambos actores por la explotación de un mismo recurso mineral escaso y a un desacuerdo fundamental, frecuentemente observado en las zonas mineras, en torno a la forma en que las partes involucradas entienden el concepto de propiedad y sus respectivas visiones de cómo deben ser distribuidos y utilizados el suelo y subsuelo.

Sostiene Giraldo (2017) que resulta importante reconocer que los cambios, las políticas a implementar y el curso de acción todavía no están claros. Además, los grupos que se oponen a los cambios tienen mayores niveles de fortaleza y articulación que los grupos que impulsan los cambios. Empresas mineras, asociaciones y gremios, altos funcionarios de ministerios importantes que protegen el modelo extractivista y la clase política están entre ellos. Por lo tanto, la creación de una ley que regule la cadena de valor y el negocio minero artesanal es fundamental para la implementación efectiva de políticas públicas que fomenten la minería artesanal.

A lo señalado por Hruschka (2001) en cuanto al logro de los resultados esperados de las entidades responsables de cada tema del sector y la mencionada insuficiente formulación en la política y elementos de la planificación sectorial, lo que se traduce en un control estatal ineficaz y un bajo nivel de competitividad y productividad en el sector.

En la misma línea argumentativa, Aguilar (2009) respecto a las variables no normativas o políticas que condicionan la implementación señalan que los resultados de implementación son efecto de las interacciones entre la estructura legal y el proceso político.

De esta manera, tal cual sostienen Cárdenas y Saraiva (2016) los problemas económicos y sociales están en constante evolución y están relacionados con una variedad de actividades sociales, las cuales tienen una variedad de efectos sobre ellos.

Así señala Benavides (2012) que una política pública de excelencia se refiere a cursos de acción y flujos de información relacionados con objetivos políticos definidos de manera democrática; estos cursos son desarrollados por el sector público y, a menudo, con la participación del sector privado y la comunidad, los contenidos, las pautas, los instrumentos y los mecanismos, las definiciones o modificaciones institucionales y las predicciones de sus resultados son parte de una política pública de calidad.

Conforme se ha venido sustentando, las políticas públicas son instrumentales, ello viene sostenido por Banco Mundial (2005) es por ello que,

desde este punto de vista, debe recordarse que las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional.

A su vez, ya abordando el tema de la implementación de una política podemos acoplarnos a lo señalado por Aguilar (2009) cuando argumenta que la función central de análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso.

Para lograr este objetivo, es fundamental comprender que la ejecución de políticas públicas y una gestión pública adecuada son esenciales.

Por lo tanto, se llega a la conclusión de que el gobierno no ha logrado establecer mediante la creación de políticas públicas una forma de formalizar y legalizar las actividades mineras de acuerdo con las necesidades y la durabilidad del trabajo creado por mineros artesanales.

Asevera Asencios (2020) debido a la data histórica y los antecedentes del desarrollo de la minería a pequeña escala, los objetivos de dicha política pública deberían estar dirigidos a regular el crecimiento económico.

Como señala Ortega (2023) la formalización y legalización de la minería artesanal podría hacer que el sector sea más competitivo, generar progreso y equidad social, fortalecer y operar de manera más efectiva. Esto significaría que la minería artesanal sería manejada por organizaciones empresariales privadas bien establecidas, sin actores que fomenten la informalidad, como los intermediarios financieros y la cadena de valor de la minería artesanal.

En relación a la presente figura, es necesario acoplarse a lo sostenido por Vicente (2022) el crecimiento económico es el mejor instrumento de la lucha contra la pobreza, pero las políticas sociales también son muy importantes.

En el caso del Perú por sus indicadores sociales, como por los recursos destinados al gasto social, y por la calidad de éste se puede concluir que no es un país caracterizado por tener activas políticas sociales, las que han demostrado ser muy importantes para el crecimiento económico, la disminución de la pobreza y



las desigualdades y lograr mejores indicadores de desarrollo humano; de la misma manera Navarro (2022) esto es trascendente para la formulación e implementación de las políticas sociales pues normalmente se ha adoptado la actitud de que para hacer más y mejor en educación y salud se necesitan más recursos, pretextos que normalmente justifican la ineficiencia, inequidad e ineficacia del sector público caracterizado por una gestión burocrática – tradicional, donde a diferencia de la gestión por resultados los indicadores de desempeño tales como la eficiencia y la eficacia no cuentan.

En el Perú no se necesite destinar muchos más recursos presupuestales a las políticas sociales, por supuesto que se necesita, pero poco se logrará si se siguen despilfarrando los recursos; se necesita entonces dar el gran salto de pasar de la gestión burocrática - tradicional a la gestión por resultados: por supuesto, esto será producto del rol activo de la sociedad civil, de su exigencia en el contexto de una profunda transformación del Estado

Como entienden Echavarría & González (2016) de la experiencia colombiana, los mineros a pequeña escala a menudo entran en conflicto con las grandes empresas mineras con las que comparten el territorio debido a la competencia entre ambas partes por la extracción de la misma escasa fuente de minerales. Además, en las áreas mineras, hay un gran desacuerdo común sobre cómo las partes involucradas entienden el concepto de propiedad, así como sus correspondientes conceptos sobre cómo se debe distribuir y utilizar el suelo y el subsuelo, y las empresas mineras de gran tamaño tienen autorización oficial del Estado para explotar la riqueza, mientras que los mineros de pequeña escala, debido a su costumbre y permanencia en el territorio, consideran estas áreas como propiedad legítima.

## **1.2 Antecedentes**

### **1.2.1 Nacionales**

Dentro de los antecedentes como investigaciones y estudios previos nacionales que han abordado la problemática desde la perspectiva tanto cuantitativa, cualitativa y mixta se tienen las siguientes:

La incidencia económica del pequeño productor minero en el Perú.

Poccori Farfán, Silvina.

Universidad Nacional Mayor de San Marcos - UNMSM.

La investigación analiza si la formalidad de los pequeños productores mineros en Perú tiene un impacto en la recaudación de impuestos. Decide si el costo de la formalización tiene un impacto en la recaudación tributaria. El costo elevado de la formalización del pequeño productor minero tiene un impacto en la recaudación tributaria, ya que al disminuir su costo, el PBI nacional aumentaría y las personas naturales y jurídicas podrían obtener el título de su concesión minera con mayor seguridad jurídica, lo que aumentaría el dinamismo de la economía.

Minería informal en la cuenca alta del Ramis: impactos en el paisaje y evolución del conflicto socio ambiental.

Giraldo Malca, Ulises Francisco

Pontificia Universidad Católica del Perú; Repositorio de Tesis – PUCP.

Este estudio muestra cómo la utilización de tecnologías de teledetección puede ayudar a evaluar y analizar los problemas ambientales de un área, en el caso de la cuenca alta del río Ramis, que pertenece a la hoya hidrográfica del lago Titicaca en el departamento de Puno y es uno de los lugares con la explotación minera más antigua del país. En la región alta del río Ramis, se encuentran varios asentamientos mineros en los distritos de Ananea (Provincia de San Antonio de Putina), Cuyocuyo (Provincia de Sandia) y Crucero (Provincia de Carabaya) que se dedican a extraer oro de los yacimientos auríferos ubicados en el flanco sur u oriental de la Cordillera de Carabaya.

El proceso de formalización minera y su relación con el desarrollo sostenible de la región Madre de Dios, durante el año 2016.

De la Mata Castañeda, Mario

Instituto Científico Tecnológico del Ejército; ICTE.

La investigación se centra en la descripción de una realidad problemática de corte multidimensional, que viene afectando el desarrollo sostenible de nuestro país y de un modo especial a la Región de Madre de Dios, la misma que se

encuentra bajo los efectos adversos, de un lado principalmente por la minería informal, la cual por su carácter multidimensional, trae consigo diversos problemas asociados a los ámbitos Político, Económico, Social y Medioambiental, entre otros, en este sentido, entre los principales problemas que genera la minería informal, tenemos: la evasión tributaria, la inflación en la zona, la corrupción de funcionarios, la explotación laboral infantil, la deserción escolar, la prostitución infantil, delincuencia común organizada, el alcoholismo y drogadicción, el deterioro medio ambiental, entre otros efectos adversos más saltantes, solo por citarse, y de otro lado tenemos el problema de la minería ilegal, fenómeno al cual no me referiré en extenso, ya que es un tipo de prácticas mineras, que como su propio nombre lo indica se encuentra al margen de la ley, y esta tendrá que ser combatida para su erradicación, precisamente con las mismas armas que nos otorga la ley.

El divorcio entre la minería peruana informal artesanal y la normativa en seguridad y salud en el trabajo.

Gallo Yáñez, Genaro Luis

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

En el Perú, la minería artesanal informal cumple un papel socio-económico muy importante, aporta mucho dinero a la economía nacional pero de manera irregular. Los mineros artesanos informales, al no contar con ninguna exigencia “legal”, se generan a sí mismos problemas de salud derivados de accidentes y enfermedades por los procesos de tan riesgosa actividad. Esto, sin duda, se puede evitar basándose en la educación de la seguridad y salud de las familias peruanas dedicadas a la minería informal. Esta problemática, (accidentes y enfermedades en todas las edades) hizo que salga a la luz el divorcio entre el proceso de formalización minera y la Seguridad y Salud en el Trabajo. Esto nos permite ver, a su vez, los beneficios y errores que se produjeron en él, lo cual genera una oportunidad para dar cuenta que, mientras más requisitos se establezcan para formalizar a un minero, será más caro para él y, por lo tanto, menos atractivo será ser formal. Es por ello que lo que se plantea en el presente artículo es la búsqueda de la sostenibilidad de la minería informal artesanal vía

proceso de formalización, basada en la salud y seguridad de los que trabajan en ella.

La minería artesanal de oro en el Perú vista desde un enfoque organizacional.

Buezo de Manzanedo Duran, Luis.

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

Hay empresas mineras que buscan organizar trabajos productivos. Encontramos estas organizaciones en Nazca Ocoña y Puno. Pueden ser empresas, como en Nazca, o cooperativas, como en Puno. Las empresas de minería artesanal en Nazca Ocoña buscan eficiencia y trabajo especializado. El objetivo de organizar trabajo productivo se cumple en estas empresas mineras artesanales. Las cooperativas de minería artesanal de Puno se establecieron con la intención de organizar trabajo productivo, pero mantienen ciertas características de organización asociativa, especialmente en lo que respecta a los objetivos sociales, que en este caso son más comunitarios.

Implementación de la política de fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal: el caso del Gobierno Regional de Arequipa.

Peña Orocaja, Karina Virginia

Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP.

La investigación actual examina la política de fiscalización ambiental de la minería artesanal y la pequeña minería implementada por el Gobierno Regional de Arequipa entre 2007 y 2013. Como es bien sabido, durante el proceso de descentralización que comenzó en 2002, los gobiernos regionales asumieron las responsabilidades de promover, supervisar y fiscalizar la minería artesanal y la pequeña minería. La implementación de estas responsabilidades por parte de los gobiernos regionales también se ha llevado a cabo a través de un proceso adicional que incluyó el fortalecimiento de la estructura institucional ambiental del país, la cual se hizo más significativa con la creación del Ministerio del Ambiente en 2008.

Comunidades y minería: la comunicación en el conflicto.

Hoyos, Sandra Verónica.

Pontificia Universidad Católica del Perú –PUCP.

La investigación aborda el proceso social de comunicación que se desarrolla en situaciones de conflicto entre empresas mineras y comunidades locales. La relevancia del tema ha cobrado visibilidad en el Perú por el incremento cuantitativo de los casos de conflicto socioambiental y la intensidad de la violencia ejercida por los actores involucrados en los últimos años. Esta situación ha evidenciado la ausencia de mecanismos eficaces de prevención y gestión de conflictos en el ámbito estatal, empresarial y de la sociedad civil. Y aunque en el mundo académico se ha tratado el tema desde perspectivas legales, sociológicas y psicológicas que han sentado las bases para comprender la problemática, no aparece aún entre los estudios uno con enfoque comunicativo.

Valor compartido en el sector minero metálico del Perú.

Bello Durand, Edith Karim;

Contreras Parra, Brenda Katlhen; Juárez Delgado,

Freddy Richard Marceliano García, Miguel Ángel

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

El estudio empleó un enfoque cuantitativo con una amplitud descriptiva y un diseño longitudinal no experimental basado en una muestra de comodidad no probabilística de siete grandes compañías mineras de metales. Según la investigación, las empresas investigadas estaban conscientes de la idea de valor compartido. Otro hecho importante es que las empresas examinadas no incorporaron formalmente la idea de la propiedad privada en sus políticas y estrategias de intervención social.

Pobreza y conflictos socio ambientales: El caso de la minería en el Perú.

Castro Salvador, Sofía Amelia

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

Los conflictos socioambientales que ocurrieron en el país entre enero del 2008 y enero del 2009 son objeto de esta investigación actual. El espacio ocupado o requerido por las industrias extractivas, especialmente las mineras, se superpone o compite con el espacio usado ancestralmente por las poblaciones para sus medios de vida, lo que genera grandes temores en la población.

Plan estratégico de la pequeña minería metálica.

Ramírez, Jesús;

García, Raúl;

Korolija, Aleksandar;

Rodríguez, Manuel;

Alvites, George.

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP.

En Perú, la Pequeña Minería Metálica no ha sido suficientemente considerada en los planes de desarrollo productivo del país debido a su menor importancia en comparación con la mediana y la gran minería, y a la complejidad de definirla, ya que suele estar relacionada con la minería artesanal y/o informal. Como resultado, no se ha logrado aprovechar adecuadamente el papel del sector como impulsor del progreso tanto a nivel local como regional. A 2014, incluso las instituciones como el Ministerio de Energía y Minas poseen escasos datos ni estadísticas confiables. Las ventajas y oportunidades que posee la Pequeña Minería fortalecerán el desarrollo económico y social del país. Como resultado, se puede concluir que la Pequeña Minería Metálica está fuertemente ligado al desarrollo de factores como el de las plantas de beneficio y el desarrollo en infraestructura del país.

Impacto ambiental de la pequeña minería y minería artesanal en la subcuenca del río Inambari Madre de Dios.

Wilfredo Ramirez Salas

El estudio tiene por objetivo evaluar los impactos ambientales en la pequeña minería y minería artesanal de la sub cuenca del río Inambari a través de una descripción de los medios físicos, biológicos y socioeconómicos, como de los métodos de extracción aurífera que determinarían las superficies afectadas en la sub cuenca del Inambari; La relación entre ellas, se efectuó en un solo momento, es decir este estudio, por el tipo de investigación es aplicada ya que se tiene por objetivo generar conocimiento de aplicación directa, de nivel descriptivo, al buscar y medir la información de manera independiente sobre las variables, de diseño de corte transversal, empleando técnicas de encuestas, manejo de imágenes satelitales y revisión de expedientes de instrumento de gestión ambiental

La formalización de la pequeña minería y minería artesanal y su relación con la responsabilidad social en el distrito de Cháparra, región Arequipa año 2020.

Aparicio Alberto Macha Romero

El objetivo principal de la investigación fue determinar la relación que existe entre la percepción de la formalización de la pequeña minería, la minería artesanal y la responsabilidad social de los mineros artesanales e informales en el distrito de Cháparra, Región Arequipa, en 2020. La investigación es de nivel correlacional, transversal y no experimental. En el país es de suma importancia cumplir con las normas y leyes emitidas por el estado y contribuir con el pago de impuestos correspondientes; todo lo cual les garantizaría a los mineros artesanales seguir creciendo como empresas, tener préstamos y cumplir con una responsabilidad social a cabalidad, la cual implica cubrir diversos ejes como la educación, el medio ambiente, la salud, entre otros.

El marco legal de la minería artesanal en el proceso de formalización minera en Madre de Dios 2020.

Kiuzuki Ricardo Nishida Peña

Dayana Elizabeth Galindo Valdez

Determinar la incidencia del marco legal de la minería artesanal en el proceso de formalización minera de Madre de Dios en el año 2020. Definida con

una metodología de tipo básica, teórica y cualitativa, una muestra de estuvo compuesta por ocho (8) profesionales, y un instrumento basado en la entrevista.

Ausencia de intervención del Estado en la minería artesanal informal aurífera: caso región Piura.

Victor Raul Nizama Espinoza

La investigación se basa en la minería de oro artesanal no autorizada, que se refiere a la minería llevada a cabo en lugares que no están prohibidos, pero que han sido registrados por el Estado y han pasado por un proceso formal. La minería ilegal artesanal, así llamada porque desarrolla sus actividades en lugares prohibidos por el Estado (parques nacionales, áreas de reserva nacional, monumentos históricos, entre otros), no es el tema de esta investigación.

El impacto de la formalización de la minería artesanal en los ratios financieros del pequeño minero artesanal periodo 2012 – 2014, en zona norte de Papagayo, Pataz.

Ana Teresa La Rosa González Otoya.

Jorge Eliezer Rodriguez Serna.

El presente estudio tuvo origen en la minería artesanal (informal). Problema, a pequeña escala que es considerado un problema de alcance global. Con el objetivo de solucionar este problema, algunos países como Perú, en una iniciativa proactiva, han introducido nuevos marcos legislativos, propiciando así los medios para la formalización de dicha actividad. Sin embargo, estos esfuerzos aún son limitados. Por tal motivo, este estudio investiga el impacto de la formalización de la minería artesanal en los ratios financieras de los pequeños mineros artesanales de zona norte de Papagayo, Pataz. Como respuesta a esta investigación, la tesis desarrolla una investigación descriptiva utilizando un paradigma constructivista. Debido a lo novedoso del tema, encaja como estudio único y recolecta información a través de entrevistas e información interna financiera de la empresa.

Modelo de gestión para la formalización de pequeña minería y minería artesanal basado en la metodología Six Sigma en la región Ancash.



Yuler Yerry Montavo Soto

La investigación consistió en la creación de un modelo de gestión basado en Six Sigma para optimizar el proceso formal de minería artesanal y de pequeña escala en la región de Ancash. Primero, se determinó la situación actual de la informalidad en el sector minero de la región de Ancash, identificando el número total de mineros registrados en el proceso formal, junto con sus ubicaciones geográficas.

El proceso de formalización minera integral en el Perú y la vulneración de los derechos de los concesionarios mineros.

Carmen Clemencia Granados Posso

La investigación actual es necesaria para analizar el Proceso de Formalización Minera Integral, ya que tiene un impacto en un sector económico crucial para el país, como el sector minero. Si hay errores que puedan afectar los derechos de los concesionarios mineros, es necesario encontrar una solución. Los mineros ilegales e informales, los poseedores de concesiones mineras, el MINEM y otras entidades del Estado relacionadas con la minería son partes interesadas en los hallazgos.

Resistencia minera: La minería aurífera informal en el plano subnacional, a propósito del caso de «La Rinconada» en Puno (2010-2018)

Maria Stephany Calisaya Ramos

La investigación de caso actual tiene como objetivo examinar cómo los participantes y grupos de la minería informal y artesanal de oro del Centro Poblado minero "La Rinconada" se han organizado, interactuado y, finalmente, han sido influenciados por la acción del Gobierno Regional de Puno. Por lo tanto, en el marco del proceso de Formalización Minera, se examina el tipo de relación que se ha establecido entre los mineros informales de La Rinconada y el Gobierno Regional de Puno, en particular la Dirección de Energía y Minas de Puno entre 2010 y 2018. Se afirma que durante este proceso se ha establecido una relación de "colaboración colaborativa".

Principios de desarrollo sostenible como herramienta para los centros mineros artesanales y su relación con las políticas de desarrollo sostenible en la minería peruana.

Henry John Luna Cordova

El presente trabajo de investigación titulado “Principios de desarrollo sostenible como herramienta para los Centros Mineros Artesanales y su relación con las políticas de desarrollo sostenible en la minería peruana” tuvo como objetivo determinar si los principios de desarrollo sostenible como herramienta para los Centros Mineros Artesanales se relacionarán con las políticas de desarrollo sostenible en la minería peruana, puesto que su conocimiento es sumamente importante ya que lo que se busca es generar consciencia sobre el desarrollo sostenible y conocer si las personas que laboran en las minas tienen conocimientos de estos temas.

Incidencia de la minería artesanal en la producción y exportación minera del Perú, período 2015 – 2020.

Omner Ayala Izquierdo.

Samuel Luis Castillo.

La presente tesis tiene como objetivo analizar la incidencia de la Minería Artesanal en la Producción y Exportación Minera del Perú, durante el periodo 2015 – 2020. Para ello se ha desarrollado una investigación de tipo descriptiva, con diseño no experimental de corte longitudinal.

## CAPÍTULO II

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

#### 2.1 Identificación del problema

La actividad minera artesanal no guarda la relevancia necesaria dentro de nuestra legislación nacional, por ello tampoco tiene la importancia como actividad económica que desarrollan y ejecutan un grupo numeroso de personas dentro de nuestro país, así cuando se hace referencia a la actividad minera en nuestro país se trae a colación a la industrialización de la gran minería, del empleo directo e indirecto que esta industria genera, además del canon minero y su aporte al sistema económico público y por sobre todo que esta industria constituye el mayor aporte de nuestro Producto Bruto Interno.

Conforme a lo predicho, en nuestro país, la actividad minera de pequeña escala donde cabe la minería artesanal se encuentra definida por el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM, la misma que es entendida como estrato en el Artículo 91° de la norma señalada, debido a que la normativa mencionada solo incluía la pequeña minería y no a la minería artesanal, para el año 2002 se emitió la Ley N° 2765, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, y su modificación en 2008, el Decreto Legislativo N° 1040, que estableció la categoría de minería artesanal dentro de los estratos del sector minero, distinguiéndola de la categoría de pequeño productor minero.

En nuestra legislación, el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, que se aplicó desde el año 1992, no incluyó ningún sistema legal específico para la minería artesanal y la pequeña minería. La Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, Ley N° 27651, el Reglamento de la minería de pequeña escala fue aprobado recién en 2009 por el Decreto Supremo N° 005- 2009-EM, el cual establece un marco legal para regular y ordenar las actividades de la minería de pequeña escala, la cual se engloba en el régimen general, incluyendo las operaciones mineras de gran y mediana escala. La minería artesanal es una actividad económica de subsistencia utilizada principalmente en las áreas rurales. En muchos casos, la minería representa la más promisoriosa, si no la única, oportunidad disponible para obtener ingresos.

De acuerdo a esto se tiene que la minería artesanal, como parte del sub sector denominado Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE), se ha venido consolidando en el

desarrollo rural del país, en relación a ello se señala que la formalización y la legalización de la MAPE podría contribuir en un 1 % adicional al Producto Interno Bruto del Perú, puesto que representa más del 20 % de la producción aurífera nacional, con un valor estimado de mil millones de dólares, lo que destaca su importancia en el desarrollo económico del país.

Además de su relevancia económica, la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) también actúa como un medio de subsistencia y una oportunidad de desarrollo en regiones remotas, además de ser un instrumento clave para promover la inclusión social y reducir la pobreza, especialmente en áreas donde el oro es el principal recurso explotado.

Las grandes empresas son las principales interesadas en la minería, pero en varios lugares del mundo, especialmente en países en vías de desarrollo como el Perú, los minerales son extraídos a pequeña escala por minería artesanal, empleando herramientas y equipamiento básicos, en general, en el sector informal, fuera del marco regulador y legal, la mayoría son personas pobres que explotan depósitos marginales en condiciones extremadamente severas y, con frecuencia, peligrosas, lo que tiene un impacto ambiental significativo.

No obstante, la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) también enfrenta desafíos significativos, como la falta de acceso a créditos y financiamiento formal para sus productores, lo que limita su capacidad para mejorar los estándares de producción, laborales, sociales y medioambientales. Si no se abordan adecuadamente los problemas asociados con la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE), existe el riesgo de empeorar la situación de las poblaciones vulnerables, reducir los ingresos fiscales del gobierno, intensificar los impactos negativos en el medio ambiente, la salud, la gobernabilidad y la seguridad, y aumentar la presencia de la minería ilegal en el país.

Tras la implementación del proceso de formalización minera, y las leyes sectoriales sobre esta materia se ha promoviendo la implementación de la Política Nacional Multisectorial de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, estando a que su objetivo principal busca fomentar la creación y mejora de diversos servicios que promuevan la inclusión y permanencia de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) en la economía formal, este instrumento político ha sido usado para dar a conocer que el Estado tiene una data significativa sobre la promoción de la actividad minera a pequeña escala, y por sobre de la actividad de pequeña minería, dejando de lado una vez más a la actividad minera artesanal.

Por ello se hace necesario investigar, desarrollar conceptos y propuestas que regulen el concepto de negocio minero artesanal, para así no solo promover la actividad minera artesanal como categoría y estrato económico, sino también desarrollar la implementación de mecanismos de cadena de valor y regulaciones específicas sobre la producción de la actividad minera artesanal.

## **2.2 Definición del problema**

El problema ha sido definido de la siguiente manera:

### **2.2.1 Problema general**

- ¿Es necesario establecer una base legal para impulsar a la minería artesanal como actividad económica?

### **2.2.2 Problemas específicos**

- ¿Cómo una propuesta de legislación impulsaría la actividad económica de la minería artesanal?
- ¿En qué medida un plan de negocio minero artesanal definiría a la minería artesanal como una actividad económica?

## **2.3 Intención de la investigación**

Promover la legalización de actividades económicas artesanales a través de una propuesta de legislación para así no solo promover la actividad minera artesanal como categoría y estrato económico, sino también desarrollar la implementación de mecanismos de cadena de valor y regulaciones específicas sobre la producción de la actividad minera artesanal.

Identificando factores y políticas públicas sobre la actividad minera artesanal, de esta forma se pretende implementar un plan que mejore las condiciones del negocio minero artesanal, llegando a analizar de manera orgánica y doctrinal la implementación de políticas públicas en minería artesanal.

## **2.4 Justificación**

La minería artesanal en nuestro país se desarrolla bajo fundamentos técnicos y legales poco razonables, aspectos que conducen y hasta direccionan la actividad minera

artesanal la ilegalidad; siendo que el procedimiento de formalización para las actividades mineras artesanales viene adoleciendo de una estrategia específica y políticas públicas que busquen el desarrollo de esta actividad económica, por medio de la presente investigación se busca establecer una base legal clara y específica para impulsar a la minería artesanal como actividad económica. De esta forma la ejecución de un plan de negocio, pretende que la actividad minera artesanal desarrolle objetivos específicos debidamente regulados por un cuerpo legal que genere una gestión de la cadena de valor, fiscalización y control del negocio minero artesanal.

El negocio minero y su amparo legal permitirán la inclusión financiera, el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y al bienestar de las personas, sobre todo en comunidades rurales donde la minería artesanal es fuente de empleo para miles de hombres y mujeres brindándoles oportunidades de una mejor calidad de vida.

Así también el acceso a financiamiento y la bancarización de los mineros artesanales contribuirá a la sostenibilidad de la formalización y legalización de actividades en dicho sector, ya que contar con fuentes de financiamiento y respaldo crediticio permitirá la profesionalización de sus actividades y la promoción de prácticas socio ambientales responsables e inclusivas.

En el Perú, la inclusión financiera se refiere al acceso y uso de servicios financieros de alta calidad por parte de todos los grupos sociales.

Actualmente no existe un producto o servicio financiero diseñado para este sector minero; de esta forma como refieren Ipenza y Franciskovic (2018) solo el 1 % de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) pequeñas mineras son atendidas en las modalidades de banca MYPE o banca empresa.

Por un lado, la informalidad con la que suele trabajar gran parte de las organizaciones mineras artesanales limita los accesos al progreso financiero y a su crecimiento económico, así como a la percepción de riesgo y las políticas internas de las entidades financieras.

La minería artesanal genera ingresos vitales para los peruanos andinos pobres, incluso cuando los pone en conflicto con las grandes mineras, esto porque el auge de la minería artesanal impulsada por los altos precios mundiales de los metales y un proceso de formalización desordenado amenaza miles de millones de inversiones de grandes y

medianas empresas; por lo que debe tenerse en consideración que una regulación específica y un ordenamiento legal guiado por políticas públicas sostenibles establecerán las bases para posicionar esta actividad.

La ley propuesta, como anexo de la presente investigación, aporta la inventiva de promoción de negocio minero artesanal, ya que en la actualidad no se cuenta con ningún cuerpo legislativo que regule o promueve aunque sea de manera declarativa o conmemorativa el negocio minero artesanal, en razón de ello con la identificación de factores y políticas públicas que regulen, o en todo caso, que definan a la actividad minera ~~así~~ se podrá promover esta.

## 2.5 Objetivos

### 2.5.1 Objetivo general

- Identificar los factores que permitan establecer una base legal para impulsar a la minería artesanal como actividad económica.

### 2.5.2 Objetivos específicos

- Elaborar una propuesta de legislación para impulsar a la minería artesanal como actividad económica.
- Implementar una propuesta de plan de negocio minero artesanal que permita definir esta como una actividad económica.

## CAPÍTULO III

### METODOLOGÍA

#### 3.1 Acceso al campo

Se ha realizado un análisis del negocio minero artesanal, el mismo que no cuenta con una legislación específica; siendo que por el contrario existen diversas leyes, decretos y directivas que legislan de manera incierta y difusa la actividad minera artesanal, así el análisis de la normativa y doctrina ha servido para cumplir con los objetivos de la presente investigación.

También se ha realizado la entrevista de expertos sobre el negocio minero artesanal, su trascendencia y los factores que promoverían en este tipo de actividad económica.

La forma escogida del instrumento, es de una entrevista no estructurada, ya que se ha tomado los criterios basados en experiencia y experticia de los especialistas en minería artesanal, los cuales ejercen funciones en el sector minero, trabajando para el Ministerio de Energía y Minas y la Dirección Regional de Energía y Minas, los especialistas trabajan en el área de formalización minera y por tanto trabajan de manera directa con mineros artesanales de distintas partes del país.

Teniendo así en consideración la intención de la entrevista, y las aptitudes de los especialistas entrevistados, sus respectivos puntos de vista sobre la percepción que tienen frente a la importancia del negocio minero artesanal sirvieron para identificar la importancia de la implementación de un plan de negocio a través de una norma que recoja los alcances de la misma, definiendo procesos y objetivos propios de un negocio sostenible y legal.

#### 3.2 Selección de informantes y situaciones observadas

Se ha procedido a analizar la información que se ha obtenido de Ministerio de Energía y Minas, dicha información tiene carácter nacional y ha sido tomada de su página institucional, así también se ha tomado información de la Dirección Regional de Energía y Minas de Puno, lo que ha dado una visión más certera respecto de lo que implicaría la regulación del negocio minero artesanal. Así también, se tiene como fuente de información las entrevistas realizadas a especialistas en minería artesanal, los cuales



ejercen funciones en el sector minero, trabajando para el Ministerio de Energía y Minas y la Dirección Regional de Energía y Minas, los especialistas trabajan en el área de formalización minera y por tanto trabajan de manera directa con mineros artesanales de distintas partes del país.

### **3.3 Estrategias de recogida y registro de datos**

Se ha trabajado bajo el tipo jurídico descriptivo y el enfoque cualitativo, analizando así la legislación actual sobre minera artesanal y la legislación comparada de los países de la región, siendo así este análisis ha llevado a determinar y delimitar doctrina y análisis y políticas de minería artesanal. De la misma forma, mediante el uso de una guía de entrevistas se ha contribuido a recoger y registrar los datos verificables en la presente investigación.

### **3.4 Análisis de datos y categorías**

Se ha tomado en cuenta la propia experiencia de trabajo en la Dirección Regional de Energía y Minas de Puno, Ministerio de Energía y Minas así como consultorías y asesorías a proyectos mineros artesanales.

Sobre las entrevistas no estructuradas tomadas a los especialistas, las aptitudes de los especialistas entrevistados, y sus puntos de vista sobre la percepción que tienen frente a la importancia del negocio minero artesanal sirvieron para identificar la importancia de la implementación de un plan de negocio a través de una norma que recoja los alcances de la misma, definiendo procesos y objetivos propios de un negocio sostenible y legal.

## CAPÍTULO IV

### RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación, se presenta los resultados y se desarrolla la interpretación, análisis y discusión de los mismos, los que se lograron al término de la presente tesis. Los resultados y discusión obedecen a los objetivos específicos planteados para la presente investigación siendo estos:

- (i) Identificar los factores que permitan establecer una base legal para impulsar a la minería artesanal como actividad económica.
- (ii) Elaborar una propuesta de legislación para impulsar a la minería artesanal como actividad económica.
- (iii) Implementar una propuesta de plan de negocio minero artesanal que permita definir esta como una actividad económica.

#### 4.1 Resultados

##### 4.1.1 Identificar los factores que permitan establecer una base legal para impulsar a la minería artesanal como actividad económica

La legislación comparada y la nacional vigente nos da entender que por sus propias características, el proceso de explotación minero artesanal condiciona las formas organizativas de trabajo. Desde el aspecto productivo, es posible diferenciar dos tipos de trabajos: i) Por un lado, disponemos de unidades productivas que realizan todo el proceso productivo. Este tipo de organización generalmente se basa en el tipo de mineralización presente, las opciones de acceso y el destino final del producto, y ii) por otro lado, realizan solo una parte del proceso (generalmente recuperando relaves o procesando minerales extraídos por otros mineros). Como plantas de beneficio, o actividad de beneficio, gestionan la comercialización de relaves haciendo cumplir las condiciones comerciales y culminando el proceso con mayor valor agregado.

El Perú de hoy está, en cuanto a desarrollo económico y demográfico conformado por una población informal que carece de oportunidades económicas, empleos y medios de vida, por lo tanto, es necesario lograr la integración de cadenas productivas, lo que significa la creación de sistemas de promoción y apoyo a la minería artesanal y, por ende, la creación de centros de negocios

mineros. Al respecto, se puede señalar que el privilegio del esfuerzo gremial y la profesionalización de los mineros influyen en el negocio de la minería artesanal cuando los propios mineros se involucran más en el diseño del plan de negocio minero.

Los gobiernos regionales, quienes tienen jurisdicción y competencia en materia de minería artesanal tienen poca capacidad y carecen de recursos para mejorar esta industria, por lo que es el nivel central de gobierno quien debe atender este problema de ya bastante data, y promover el desarrollo del negocio minero artesanal; ello mejorará cualitativamente el carácter explotador de esta parte de la industria minera y permitirá una gestión enfocada.

Señala Buezo de Manzanedo Duran (2005) que las discusiones sobre las barreras y prácticas débiles para lograr la eficiencia colectiva deben involucrar la agenda de una amplia gama de partes interesadas, incluidas las grandes empresas, los proveedores y los gobiernos locales y constructiva de procesos participativos es una tarea importante. Este es un tema con mucho trabajo para todas las partes involucradas. Para ello, las autoridades tendrán que superar el entusiasmo de algunos funcionarios por la administración que aún no han encontrado suficiente valor en su participación.

La minería artesanal como categoría no tiene los mismos privilegios que la gran minería, no solo por no acceder a una capacidad de producción capaz de ser sostenida en grandes cantidades, sino también porque su regulación es efímera y abstracta, pues esta no es certera, mucho menos forma parte de una política pública clara y real que promueva dicha actividad, a ello tenemos que la minería artesanal enfrenta muchos desafíos, desde un campamento sin servicios básicos, accesos antiquísimos y muchas veces por la falta de inversión en ellos bastante peligrosos, actividades carentes de sistemas de salud ocupacional y sin seguridad, además de los peligros de trabajar en las minas, existe el riesgo de contaminación ambiental, especialmente por el mercurio y su mal manejo.

De igual manera, surgen diversos problemas, siendo los más importantes la ilegalidad y la informalidad. Según otros estudios e investigaciones, se ha demostrado que en el Perú, desde fines de la década del setenta, la minería artesanal, especialmente en el caso de la minería aurífera, se ha desarrollado de

manera agresiva en diversas partes de nuestra región debido a la presencia de yacigues y otros recursos naturales.

Para el Banco Mundial (2005) en su diagnóstico sobre comercialización de oro y la necesidad de implementar programas que fomenten el Fortalecimiento de la Comercialización de Minerales y Metales Auríferos en la Pequeña Minería y Minería Artesanal, señalan que en el Perú la MAPE aurífera en el Perú juega un rol importante en la economía nacional, aportando un 13.2 % de la producción de oro entre 2009 y 2019. Sin embargo, también enfrenta diversos desafíos, entre ellos la falta de acceso a financiamiento, la informalidad, la baja productividad, el uso de tecnologías contaminantes y las dificultades en la comercialización de sus productos.

Afirma Ipenza (2013) el oro es un mineral que los mineros a pequeña escala explotan debido a su valor y su fácil recuperación. Esto se debe a que otros minerales no podrían ser explotados de la misma manera sencilla y simple como el oro si se explotaran. De esta manera, la falta de atención a la pequeña minería ha permitido el crecimiento desordenado de las explotaciones y, como resultado, la informalidad.

El Estado ha cometido un error al establecer políticas públicas que no permitieron reconocer la legalización y formalización de las actividades mineras que desarrollan los mineros artesanales en este contexto. Sin embargo, es importante tener en cuenta que este tipo de actividad se ha desarrollado debido a la extrema pobreza y la oportunidad que brinda esta actividad que no requiere especial calificación y que puede iniciarse con pocas habilidades.

En el ámbito de la comercialización, los mineros artesanales y pequeños mineros se encuentran en una posición de desventaja frente a los grandes compradores. Suelen vender su producción a intermediarios a precios bajos, sin acceso a información sobre el mercado ni a mecanismos de negociación que les permitan obtener mejores beneficios, de esta forma, en la presente investigación se han identificado los factores que permitan establecer una base legal para impulsar a la minería artesanal como actividad económica, entre ellos se tienen:

- Poco acceso a los mercados financieros formales.

- Minería nómada.
- Falta de capacitación en temas de administración, contabilidad y empresa.
- Dependencia excesiva de los precios de los metales.
- Desconocimiento de las reservas y recursos minerales.
- Dificultad para establecer parcelas mineras.
- Falta de política pública que reconozca a la minería artesanal y de subsistencia como actividades económicas que promuevan el desarrollo regional de nuestro país.
- Instituciones públicas débiles que abandonaron su rol de garantes de los derechos de las personas y se volcaron a los intereses de sindicatos, cooperativas y asociaciones informales de mineros.
- Falta de acceso a información sobre el mercado.
- Limitaciones en la capacidad de negociación.
- Dificultades para acceder a financiamiento.
- Informalidad en las transacciones.
- Falta de promoción de la asociatividad o la formación de cooperativas.
- Analizar las mejores prácticas y experiencias exitosas a nivel nacional internacional en la comercialización de minerales y metales auríferos.
- Mejora de la calidad de vida de las comunidades mineras.
- Protección del medio ambiente.

De esta forma, la identificación de estos factores deviene de la contrastación de los estudios previos señalados dentro de la presente investigación, además de ello el marco teórico como la doctrina han servido para sostener que evidenciar el diagnóstico base para completar los demás resultados esperados.

A su vez estos factores propenden a incrementarse de acuerdo a la perspectiva y el análisis que futuros estudios puedan ejecutarse en base a los resultados desarrollados; bajo este criterio cada factor identificado puede dividirse y diferenciarse, ello debido a que se ha advertido que ellos son fenomenológicos a nivel social y económico.

A continuación, se señala cada uno de estos factores con sus fuentes, la misma que obedece al desarrollo e investigación de la presente tesis:

**Tabla 2**

*Contrastación de estudios*

<b>Factor</b>	<b>Fuente</b>
Poco acceso a los mercados financieros formales.	Asencios Trujillo, L. V. (2020). Paradoja de la minería y pobreza en el Perú. REVISTA CONCIENCIA EPG, 1(1). <a href="https://doi.org/10.32654/concienciaepg.1-1.7">https://doi.org/10.32654/concienciaepg.1-1.7</a>
Minería nómada.	Asencios Trujillo, L. V. (2020). Paradoja de la minería y pobreza en el Perú. REVISTA CONCIENCIA EPG, 1(1). <a href="https://doi.org/10.32654/concienciaepg.1-1.7">https://doi.org/10.32654/concienciaepg.1-1.7</a>
Falta de capacitación en temas de administración, contabilidad y empresa.	Asencios Trujillo, L. V. (2020). Paradoja de la minería y pobreza en el Perú. REVISTA CONCIENCIA EPG, 1(1). <a href="https://doi.org/10.32654/concienciaepg.1-1.7">https://doi.org/10.32654/concienciaepg.1-1.7</a>
Dependencia excesiva de los precios de los metales.	Buezo de Manzanedo Duran, L. (2005). La minería artesanal de oro en el Perú vista desde un enfoque organizacional. Pontificia Universidad Católica del Perú.
Desconocimiento de las reservas y recursos minerales.	Banco Mundial. (2005). Riqueza y sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú. Documents1.Worldbank.Org, Abril.
Dificultad para establecer parcelas mineras.	Banco Mundial. (2005). Riqueza y sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú. Documents1.Worldbank.Org, Abril.
Instituciones públicas débiles que abandonaron su rol de garantes de los derechos de las personas y se volcaron a los intereses de sindicatos, cooperativas y asociaciones informales de mineros.	Glave M.; Kuramoto J. (2007). La minería peruana: Lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. Grupo de Análisis Para El Desarrollo (GRADE).
Falta de acceso a información sobre el mercado.	Buezo de Manzanedo Duran, L. (2005). La minería artesanal de oro en el Perú vista desde un enfoque organizacional. Pontificia Universidad Católica del Perú.
Limitaciones en la capacidad de negociación.	Buezo de Manzanedo Duran, L. (2005). La minería artesanal de oro en el Perú vista desde un enfoque organizacional. Pontificia Universidad Católica del Perú.

<b>Factor</b>	<b>Fuente</b>
---------------	---------------

---

Dificultades para acceder a financiamiento.	Buezo de Manzanedo Duran, L. (2005). La minería artesanal de oro en el Perú vista desde un enfoque organizacional. Pontificia Universidad Católica del Perú.
Informalidad en las transacciones.	Buezo de Manzanedo Duran, L. (2005). La minería artesanal de oro en el Perú vista desde un enfoque organizacional. Pontificia Universidad Católica del Perú.
Falta de promoción de la asociatividad o la formación de cooperativas.	Glave M.; Kuramoto J. (2007). La minería peruana: Lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. Grupo de Análisis Para El Desarrollo (GRADE).
Analizar las mejores prácticas y experiencias exitosas a nivel nacional internacional en la comercialización de minerales y metales auríferos.	Gallo Yáñez, G. (2016). El divorcio entre la minería peruana informal artesanal y la normativa en seguridad y salud en el trabajo.
Mejora de la calidad de vida de las comunidades mineras.	Gallo Yáñez, G. (2016). El divorcio entre la minería peruana informal artesanal y la normativa en seguridad y salud en el trabajo.
Protección del medio ambiente.	Glave M.; Kuramoto J. (2007). La minería peruana: Lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. Grupo de Análisis Para El Desarrollo (GRADE).

---

Los recursos naturales y su aprovechamiento son administrados, planificados y decididos por el Estado, por lo que es el Estado quien deberá de adoptar y aplicar las normas y medidas que estime necesarias para lograr su adecuada prospección, exploración, explotación, beneficio, transformación, transporte, promoción, comercialización y el cierre de operaciones mineras de los tipos y estratos mineros que se encuentran reconocidos por las leyes de la materia.

En concordancia con ello, Gallo (2016) señala que el aprovechamiento de los recursos minerales se realizará sin comprometer la capacidad de resiliencia de los territorios; salvaguardando las diversas formas de vida de las comunidades rurales y urbanas; respetando los instrumentos de ordenamiento ambiental, territorial, de desarrollo local y otros semejantes. De esta manera, el desarrollo racional y planificado del sector minero en sus tipos y estratos reconocidos, deberá ser compatible y concurrente con la integridad y disfrute del ambiente sano, sobre todo promoviendo la implementación del negocio minero artesanal.

Para tal fin, los instrumentos fiscales, sociales y ambientales para el desarrollo de la actividad minera deberán tener como propósito garantizar una distribución equitativa de los beneficios obtenidos, la seguridad humana, la justicia social y ambiental, así como el acceso a condiciones dignas de existencia.

Los actores comprometidos con la implementación del negocio minero artesanal podrán participar en la planificación, administración y modelamiento de dicho negocio, para lo cual deberán adoptar todas las medidas y alternativas posibles para evitar que la satisfacción de las demandas de las actuales generaciones se produzca en detrimento de los derechos de las generaciones futuras, en especial en el marco de la crisis climática y como consecuencia de las afectaciones que se generan sobre los ecosistemas y sus funciones vitales.

En razón a estas consideraciones, se ha llevado a cabo entrevistar a especialistas, los que han hecho denotar que la propuesta legislativa, además de ser apropiada por la naturaleza de la actividad minera artesanal y porque el tipo de actividad económica que debería tener un estructura empresarial regulada, protegida y promovida, se deberá de centrar en ejes de desarrollo objetivo y servirá para desarrollar y/o fortalecer políticas públicas sostenibles en el tiempo, por ello se debe propender a que esto implique que no existirán variaciones al respecto de las decisiones políticas que emanen de estadios de gobierno.

Para desarrollar la visión y el diagnóstico del negocio minero artesanal, se debe fomentar la organización de talleres de trabajo. El objetivo de estos talleres será discutir la visión de formalización con actores estratégicos como comunidades mineras, universidades y gremios.

El Estado también deberá garantizar el acompañamiento y asesoría a los operadores mineros artesanales, para fomentar el adecuado ejercicio de su actividad, y la comercialización formal y segura de los minerales así obtenidos.

Dentro de los niveles de gobierno con competencia en asuntos mineros, las entidades estatales no podrán reducir los niveles de protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales establecidos en la presente ley. Además, buscarán mejorar las condiciones de uso y aplicación de estos derechos en el contexto de la actividad minera artesanal.



El Estado y los particulares involucrados garantizarán que la minería artesanal respete la integridad, identidad, cultura, valores y derechos de las comunidades y pueblos; sea económicamente eficiente y orientada a un desarrollo equitativo dentro y entre generaciones; y se practique bajo esquemas de adecuada planificación socio ambiental, prevención, mitigación, corrección y compensación de sus impactos, de los daños antijurídicos y/o pasivos ambientales.

Se debe crear un plan de negocios minero artesanal que fomente la profesionalización de los mineros artesanales en nuestro país. Este plan debe tener en cuenta lo ya legislado sobre formalización minera y las propuestas legislativas sobre la minería a pequeña escala.

En este contexto, la propuesta legislativa debe alentar el desarrollo de políticas públicas para gestionar los resultados de manera consistente, teniendo en cuenta los roles institucionales de todos los organismos del sector público directamente involucrados, y la demás legislación sectorial en formalización minera.

La actividad minera artesanal, como modelo de negocio minero artesanal, propenderá por el desarrollo de economías productivas diversificadas mediante la generación de cadenas de valor, la mejora de las condiciones sociales, ambientales y económicas, así como la cualificación laboral en otros sectores viables y la reconversión productiva.

El desarrollo del ciclo minero se articulará a economías productivas basadas en el intercambio, la transformación y generación de conocimiento, la reindustrialización, el desarrollo agrícola y estrategias de conservación, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados.

El Estado, los actores y demás intervinientes adecuarán sus operaciones durante todo el ciclo minero, fundándose en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos y ambientales. Asumiendo con responsabilidad los impactos, sociales, ambientales y culturales en las fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte, comercialización, promoción de los minerales y de sus cadenas de suministro, así como en el cierre de operaciones mineras y en la recuperación y



rehabilitación de ecosistemas degradados, adoptando todas las medidas necesarias para no vulnerar los derechos de la poblaciones y territorios de origen, ni el goce efectivo de los derechos de otras comunidades que habitan en zonas influenciadas por esas actividades mineras.

El Estado garantizará a la ciudadanía acceder a la información que sustenta la definición de las figuras de planificación minera socio ambiental, que se encuentra bajo el poder, control o custodia de sus entidades competentes, de acuerdo con el principio de máxima publicidad, salvo que aplique reserva legal; promoviendo así el negocio minero artesanal para que tenga repercusión dentro de las personas que ejecutan dicha actividad, ya que es importante que esta ley este sujeto a un proceso de publicidad y discusión en foros donde participen mineros artesanales en los lugares, en la medida de lo posible, donde vienen ejecutando sus actividades económicas que es donde tienen ubicadas sus operaciones mineras.

**Tabla 3**

*Cuadro para análisis de entrevistas en minería artesanal*

Entrevistado	Fecha	Cargo/Experiencia	Puntos Clave sobre Minería Artesanal	Barreras Identificadas	Oportunidades Sugeridas	Comentarios Adicionales
Max Helmut Hinojosa Figueroa	01/11/2023	Servidor público / Especialista legal en temas de formalización minera	Ausencia de un título o relación contractual válida	Operadores mineros artesanales tienen problemas más graves que su organización.	El proceso de formalización minera como punto de partida.	Enfatiza la necesidad de educación y formación técnica.

- Instrucciones para completar el cuadro:
  - **Entrevistado:** Max Helmut Hinojosa Figueroa
  - **Fecha:** 01/11/2023.
  - **Cargo/Experiencia:** Servidor público / Especialista legal en temas de formalización minera del Ministerio de Energía y Minas.
  - **Puntos Clave sobre Minería Artesanal:** Ausencia de un título o relación contractual válida que respalde las operaciones de extracción y procesos de beneficio, generando una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica
  - **Barreras Identificadas:** Operadores mineros artesanales tienen problemas en su organización.
  - **Oportunidades Sugeridas:** El proceso de formalización minera como punto de partida para la implementación de un plan de negocio minero artesanal.
  - **Comentarios Adicionales:** Enfatiza la necesidad de educación y formación técnica.

**Tabla 4**

*Cuadro para análisis de entrevistas en minería artesanal*

Entrevistado	Fecha	Cargo/Experiencia	Puntos			Comentarios Adicionales
			Clave sobre Minería Artesanal	Barreras Identificadas	Oportunidades Sugeridas	
Magno William Centeno Roque	01/11/2023	Servidor público / Analista legal en temas de formalización minera	Ausencia de un título de concesión minera.	Falta de capacitación en sus operaciones.	Identificación de operadores mineros artesanales.	Necesidad de profesionalización de mineros artesanales.

- Instrucciones para completar el cuadro:
  - **Entrevistado:** Magno William Centeno Roque.
  - **Fecha:** 01/11/2023
  - **Cargo/Experiencia:** Servidor público / Analista legal en temas de formalización minera del Ministerio de Energía y Minas.
  - **Puntos Clave sobre Minería Artesanal:** Ausencia de un título de concesión minera.
  - **Barreras Identificadas:** Falta de capacitación en sus operaciones.
  - **Oportunidades Sugeridas:** Identificación de operadores mineros artesanales.
  - **Comentarios Adicionales:** Necesidad de profesionalización de mineros artesanales.

**Tabla 5**

*Cuadro para análisis de entrevistas en minería artesanal*

Entrevistado	Fecha	Cargo/Experiencia	Puntos Clave sobre Minería Artesanal	Barreras Identificadas	Oportunidades Sugeridas	Comentarios Adicionales
Dante Atilio Salas Avila.	01/11/2023	Funcionario público / Ex Director de Energía y Minas de Puno.	Acceso al derecho minero y falta de negociación.	Falta de legislación especializada sobre la materia.	Implementación de programas sobre negocios.	Necesidad de formación técnica.

- Instrucciones para completar el cuadro:
  - **Entrevistado:** Dante Atilio Salas Avila.
  - **Fecha:** 01/11/2023.
  - **Cargo/Experiencia:** Funcionario público / Ex Director de Energía y Minas de Puno.
  - **Puntos Clave sobre Minería Artesanal:** Acceso al derecho minero y falta de negociación
  - **Barreras Identificadas:** Falta de legislación especializada sobre la materia.
  - **Oportunidades Sugeridas:** Implementación de programas sobre negocios.
  - **Comentarios Adicionales:** Necesidad de formación técnica.

Los especialistas consultados, dan una guía de avance con respecto al negocio minero artesanal y al plan de negocio minero artesanal que dinamizaría dicha actividad económica mediante una ley que regule y promueva el negocio minero artesanal. Siendo así, se entrevistó a tres (03) especialistas en minería artesanal, los cuales desenvuelven sus actividades profesionales y laborales en torno a operadores mineros artesanales, para este caso se llegó a entrevistar a profesionales del sector público que desarrollan funciones de promoción, fiscalización y evaluación de instrumentos presentados por mineros artesanales.

Entrevista al Abogado Max Helmut Hinojosa Figueroa, Especialista legal de Formalización Minera de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas.

En la mayoría de los casos, la minería artesanal se lleva a cabo de manera incontrolada, lo que significa que esta actividad se maneja sin criterios técnico-ambientales y se enfoca en las necesidades de supervivencia del actor u operador. A estos factores se agregan las condiciones de coyuntura debido a la falta de tecnología adecuada en la escala de operaciones y la falta de conciencia y cultura sobre seguridad y sanidad ambiental.

Como servidor público del sector minero, y especialmente en el sector de la pequeña minería y minería artesanal, en cumplimiento de mis funciones, desarrollo programas de capacitación a mineros artesanales, promoviendo la formalización de sus actividades y operaciones mineras, advierto con regularidad los trabajos que estos ejecutan, estando pendiente el tema de planificación y organización en sus actividades; más allá de lo que el Estado pueda normar o regular, resulta necesario establecer las bases que regulen y/o implementen lo relativo a la comercialización, trazabilidad y movimiento del material extraído por los mineros artesanales.

La informalidad en la que se desenvuelven las actividades de los mineros artesanales se resume en la ausencia de un título o relación contractual válida que respalde las operaciones de extracción y procesos de beneficio, lo que genera una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica, lo que a su vez contribuye a una actitud de temporalidad que conduce a una explotación irracional de los recursos y a una falta de preocupación por el medio ambiente.

Las actividades mineras artesanales por propia definición están fuera del espectro empresarial, el que sí realizan por ejemplo un pequeño producto minero.

Por lo tanto, algunas pequeñas empresas constituidas han logrado superar los límites organizativos y han obtenido concesiones, calificación de pequeño productor minero y certificados de operaciones mineras. No obstante, la mayoría aún enfrenta problemas para avanzar en las funciones gerenciales y cumplir con las obligaciones formales. Por lo tanto, es importante señalar que las actividades mineras empresariales desarrolladas por la pequeña minería enfrentan problemas organizativos. Los operadores mineros artesanales enfrentan problemas más graves que su organización y necesitan ser regulados de manera coyuntural.

Además de lo señalado es preciso y urgente entender la necesidad de capacitación que deben tener los operadores mineros artesanales de nuestro país, es por ello que a través de la Dirección General de Formalización Minera se brinda capacitaciones permanentes para que estos operadores puedan entender no solo la legislación vigente, sino también formas de trabajo en sus operaciones que los apoyen para trabajos más eficientes y menos contaminantes.

Entrevista al Abogado Magno William Centeno Roque, Analista Legal de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas.

Los mineros artesanales del país consideran su actividad la realización de actividades mineras de subsistencia reguladas por el documento uniforme de la Ley General de Minería. Además, existe un proceso de normalización de la minería, que se lleva a cabo desde 2002 hasta la actualidad, pero que no resuelve el problema central de las actividades mineras artesanales, sino que indirectamente contribuye a promover la informalización. Especialmente la contaminación, los impuestos, etc. Con él vienen otros aspectos relacionados con la evasión y la minería.

Se ha promulgado la Ley N° 31007, que amplía el plazo para la inscripción de mineros informales en el Registro Consolidado de Regularización Minera (REINFO), continuando el proceso de Consolidación de Regularización Minera hasta el 31 de diciembre de 2021 (Perú Plataforma Digital Propia del Estado). De acuerdo con la triangulación, este es otro escenario que podría presentarse antes



de la culminación de la formalización de la mina el 31 de diciembre de 2021. Considerando que el plazo para la inscripción de PPM y PMA en el Registro General de Formaciones Mineras (REINFO) es hasta el 31 de diciembre de 2021, de no ser así, las formaciones mineras se prorrogarán nuevamente, posiblemente hasta el 31 de diciembre de 2022.

A mi entender el problema medular de la actividad minera artesanal está en su falta de regulación, y esto porque la que se tiene resulta insuficiente y a su vez deficiente; teniendo en consideración que esta actividad sirve como sustento y a su vez, su regulación podría generar la captación de impuestos y/o recursos de naturaleza tributaria a favor del Estado, además claro está que una adecuada regulación permitirá evitar actividades ligadas a la actividad minera artesanal.

En ese sentido, la regulación de un plan del negocio minero artesanal generaría, en cierta medida, factores que contribuirían a fortalecer la minería artesanal y contribuiría de lleno a entender esta actividad económica que se ve en la mayoría de las regiones de este país.

Entrevista al Doctor en Medio Ambiente Dante Atilio Salas Ávila, Docente Principal de la Facultad de Ingeniería Metalúrgica de la Universidad Nacional de Altiplano, y Ex Director Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Puno.

En cuanto al dilema de apoyar a los mineros artesanales y de pequeña escala, vale la pena señalar que algunos mineros actualmente tienen derechos mineros y otros están aumentando. Entre los mineros artesanales, la mayoría no posee derechos mineros, pero sí tierras sobre el suelo. En algunos casos, los mineros no poseen derechos mineros, pero poseen o son propietarios de tierras sobre el suelo.

Esta situación se ha presentado en algunas zonas rurales, donde han encontrado oportunidades para mejorar sus ingresos y combinar agricultura y minería optando por la minería artesanal o artesanal. Es una condición que obliga a los mineros a negociar el uso de los recursos con los dueños de las minas a través de contratos que pueden involucrar el desarrollo, transferencia o compra de



derechos mineros. Si los mineros no son titulares de derechos mineros y no poseen ni poseen terrenos superficiales. Esta es la situación que viven muchos pequeños mineros, 85-90 % de los cuales se encuentran actualmente en proceso de formalización y el principal obstáculo es la falta de acceso a las actividades mineras (contratos mineros, minería)

Es necesario que el Estado modifique su actitud hacia el minero que muestra interés en formalizarse y le brinde el mayor apoyo y facilidades, incluyendo la sustitución del principio sancionador-recaudador no escrito por el principio pedagógico persuasivo.

Para el caso en particular, de la investigación que busca recomendar legislación, entiendo regulación del negocio minero artesanal, considero que debe ir de la mano de una política sectorial minera que sea digerible por los actores mineros de nuestro país, hemos visto que se ha publicado una política de la minería a pequeña escala; así como también se viene trabajando en una ley que regule esta actividad, pero que no aborda el tema de negocio en sí, a ello la investigación debe estar relacionada con la cadena de valor, y con metodología de negocios que implica el factor final de esta investigación.

Dentro de las entrevistas realizadas dentro de la presente investigación, el Abogado Max Helmut Hinojosa Figueroa, Especialista legal de Formalización Minera de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas, el Abogado Magno Centeno Roque Analista Legal de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas y el Dr. Dante Salas Ávila Docente Principal de la Facultad de Ingeniería Metalúrgica de la Universidad Nacional de Altiplano, y ex Director Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Puno han señalado y coincidido en puntos clave sobre la ejecución de actividades mineras artesanales a las siguientes:

La falta de un título que respalde los procedimientos de extracción y beneficio ha creado una situación jurídica inestable e inestable.

La falta de una relación contractual válida que respalde los procesos de extracción y beneficio crea incertidumbre jurídica.

En la medida que se ha desarrollado en el marco teórico del presente como institución fundamental tanto del Derecho minero como para la actividad minera a la concesión minera, y que la forma de acceder al derecho minero o concesión minera, y así poder desarrollar actividades mineras, es mediante un título habilitante como acto administrativo que contiene el otorgamiento de la concesión minera a su titular, o en su defecto mediante el otorgamiento de un contrato minero que puede ser un contrato de cesión minera o un contrato de explotación minera, así el entrevistado asevera que un operador minero artesanal carece de este acceso a la concesión minera, y que por tal razón este tipo de actividades se realizan dentro con la condición de minero informal cuando se cuenta con REINFO, y hasta de minero ilegal que ejecuta sus actividades bajo la sola condición de ser comunero o poblador de la zona donde el terreno superficial coincide con la concesión minera.

De la misma manera se mencionan como barreras las siguientes:

- Operadores mineros artesanales tienen problemas en su organización.
- Falta de capacitación en sus operaciones.
- Falta de legislación especializada sobre la materia.

En el mismo contexto señalado líneas arriba, el operador minero artesanal desarrolla sus trabajos esencialmente bajo el ámbito de la informalidad y hasta la ilegalidad por lo tanto su organización, hablando de la organización a nivel de la ejecución de sus actividades mineras es escaso y en el mejor de los casos básico. La falta de profesionalización y capacitación del minero artesanal contribuye de sobre manera a estas barreras señaladas por los entrevistados; es menester entender que como se señala que el proceso de formalización minera vigente desde el año 2012 en nuestro país, ha contribuido en cierta forma a que los operadores mineros artesanales continúen bajo este espectro de la falta de organización, en cuanto a que los plazos establecidos en este proceso se hacen extensos y sus condiciones de trabajo no son concretas ni certeras.

Para cerrar las apreciaciones de los entrevistados, señalan oportunidades surgidas, y porque no también sugeridas por estos, sobre la actividad minera artesanal ejecutada dentro del proceso de formalización minera, es decir aquellos

operadores mineros artesanales que tienen la condición jurídica de mineros informales. De esta manera las oportunidades señaladas por los entrevistados son:

El proceso de formalización minera como punto de partida para la implementación de un plan de negocio minero artesanal.

- Identificación de operadores mineros artesanales.
- Implementación de programas sobre negocios.

Teniendo conocimiento sobre los alcances del proceso de formalización minera, los entrevistados han afirmado que el proceso de formalización sostendría la base para la implementación de una plan de negocio minero artesanal, ello en el contexto del tipo de entrevista realizada se indicó que la legislación vigente sobre formalización minera ha permitido identificar un número de operadores mineros y que estos declaren ejecutar actividades mineras artesanales de acuerdo a su capacidad de producción declarada en su instrumento de gestión ambiental; por lo que los operadores mineros artesanales se encuentran identificados e individualizados dentro de una concesión minera y tipo de actividad, lo que ayudaría de sobre manera a la implementación de un plan de negocio minero artesanal, que a palabreas de los especialistas, esto dotaría de organización y panificación al operador minero artesanal dentro de toda su cadena productiva y sobre todo en la comercialización del mineral como producto final obtenido.

Implementar una propuesta de plan de negocio minero artesanal que permita definir esta como una actividad económica

Conforme se ha llegado a evidenciar en la presente investigación, del análisis de la literatura y doctrina, así como de la legislación comparada, el plan de negocios debe establecer las relaciones entre los diversos componentes de la unidad de negocio y facilitar el desarrollo de nuevas ideas destinadas a conectar cada componente de la empresa con nuevas propuestas de valor de la misma empresa, las minas artesanales como oportunidad de comprender mejor el comportamiento de los trabajadores.

Además, los esfuerzos para formalizar los sectores de minería artesanal y artesanal no solo deben prestar atención a las regulaciones de tenencia de la tierra,

sino también como señala De la Mata (2017) tener en cuenta más de lo habitual la estructura organizativa existente dentro de la fuerza laboral y otras organizaciones, aquí, el mayor uso de los planes de negocios para identificar arreglos organizacionales es crear y/o identificar mejoras en las operaciones de minería artesanal.

La necesidad de una gestión que integre y comprometa a todos los sectores es fundamental para concretar una visión común del negocio de la minería artesanal.

El empoderamiento del capital humano, su integración, comunicación, educación, pertenencia y liderazgo seguirán siendo, por tanto, elementos fundamentales para implementar una cultura de innovación y cambio radical en la minería artesanal.

También debe valorarse la contribución al desarrollo económico de la comunidad, contribución al desarrollo social de las comunidades locales, aplicar medidas para promover y mejorar la seguridad y salud de los trabajadores. Nos enfocamos en el recurso humano y buscamos la comunicación continua con las comunidades aledañas a las operaciones mineras artesanales.

Esto incluye invertir en actividades públicas, sociales o lucrativas disponibles a nivel local, actividades que promuevan la participación comunitaria.

La productividad en la industria minera artesanal, indica Gallo (2016) puede definirse ampliamente como la relación de productos expresada en unidades físicas (toneladas de material extraído). Sin embargo, el concepto de productividad está cada vez más ligado a la sostenibilidad y la gestión eficiente de todos los procesos.

Todo Estado de Derecho está regido por un sistema de leyes que establecen normas jurídicas que regulan la interacción entre los individuos que componen nuestra sociedad; la Constitución es la máxima expresión del sistema jurídico y ninguna otra norma jurídica debe contradecir lo que en ella se establece.

Ahora bien, el proyecto de Ley surge a partir de la problemática en torno al análisis de laminería artesanal, el negocio minero artesana, y la implementación de un modelo de negocio minero artesanal.

La formalización se ha llevado a cabo en etapas y incluso por gobiernos, destacando que el actual gobierno ha establecido una nueva formalización minera que sigue la estructura de formalización establecida en 2012.

Estando que desde hace más de una década el proceso de formalización se mostró difuso y hasta desordenado, pues no ha podido resolver o al menos avanzar en la resolución del problema de la actividad minera ejecutada por mineros artesanales.

Según esta línea argumentativa, es necesario establecer el negocio minero artesanal para desarrollar la profesionalización de los mineros en nuestro país. Esto se debe a que la formalización minera es un procedimiento administrativo especial que busca garantizar los derechos de los mineros como administrados, y que busca realizar la formalización de esta actividad minera y desarrollar un proceso sostenible en el tiempo.

Se debe fomentar la creación de políticas públicas que se ajusten al papel institucional de las instituciones del sector público que están directamente involucradas, de esta manera se podrán orientar los resultados de manera consistente y la legalización de las actividades mineras servirá como ejemplo de progreso. Además, seguir avanzando en la formalización minera permitirá establecerla como un proceso a largo plazo, lo que ayudará a la competitividad del sector minero a pequeña escala y, en general, al progreso del país.

A pesar de su relevancia social y económica y su producción valorada en mercados internacionales, la literatura especializada afirma que esta industria se desenvuelve en condiciones de precariedad social, laboral y ambiental. No tiene acceso a cadenas de valor formales locales y globales, tampoco tiene acceso a la titularidad ni obtiene permisos para el uso de la superficie, y el Estado brinda una atención limitada.

En general esta problemática ha motivado la emisión de diversos marcos normativos desde el año 2002, por ejemplo, la Ley N° 27651, Ley de Promoción

y Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal; el Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal aprobado por Decreto Supremo N° 013-2011-EM, con un horizonte de cinco años; los procesos de formalización minera instaurados en los años 2012 y 2017 con los Decretos Legislativos N° 1105 y N° 1293, respectivamente.

Por lo tanto, en la actualidad no hay una política nacional que aborde efectivamente el problema de la insostenibilidad de las actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal, tampoco hay una planificación concertada multisectorial y multinivel que determine quiénes son responsables de la gestión de las actividades.

## 4.2 Discusión

Además, los esfuerzos para formalizar los sectores de minería artesanal y artesanal no solo deben prestar atención a las regulaciones de tenencia de la tierra, sino también como señala De la Mata (2017) tener en cuenta más de lo habitual la estructura organizativa existente dentro de la fuerza laboral y otras organizaciones, aquí, el mayor uso de los planes de negocios para identificar arreglos organizacionales es crear y/o identificar mejoras en las operaciones de minería artesanal. La necesidad de una gestión que integre y comprometa a todos los sectores es fundamental para concretar una visión común del negocio de la minería artesanal.

El empoderamiento del capital humano, su integración, comunicación, educación, pertenencia y liderazgo seguirán siendo, por tanto, elementos fundamentales para implementar una cultura de innovación y cambio radical en la minería artesanal.

También debe valorarse la contribución al desarrollo económico de la comunidad, contribución al desarrollo social de las comunidades locales, aplicar medidas para promover y mejorar la seguridad y salud de los trabajadores. Nos enfocamos en el recurso humano y buscamos la comunicación continua con las comunidades aledañas a las operaciones mineras artesanales. Esto incluye invertir en actividades públicas, sociales o lucrativas disponibles a nivel local, actividades que promuevan la participación comunitaria.

La productividad en la industria minera artesanal, indica Gallo (2016) que puede definirse ampliamente como la relación de productos expresada en unidades físicas

(toneladas de material extraído). Sin embargo, el concepto de productividad está cada vez más ligado a la sostenibilidad y la gestión eficiente de todos los procesos.

Ahora bien, el proyecto de Ley surge a partir de la problemática en torno al análisis de laminería artesanal, el negocio minero artesana, y la implementación de un modelo de negocio minero artesanal.

Estando que desde hace más de una década el proceso de formalización se mostró difuso y hasta desordenado, pues no ha podido resolver o al menos avanzar en la resolución del problema de la actividad minera ejecutada por mineros artesanales.

Además, se debe fomentar la organización de encuentros laborales, los cuales tendrán como objetivo desarrollar la idea de formalización con organizaciones estratégicas como comunidades mineras, universidades y gremios, entre otras. Según esta línea argumentativa, es necesario establecer el negocio minero artesanal para desarrollar la profesionalización de los mineros en nuestro país. Esto se debe a que la formalización minera es un procedimiento administrativo especial que busca garantizar los derechos de los mineros como administrados, y que busca realizar la formalización de esta actividad minera y desarrollar un proceso sostenible en el tiempo.

Se debe fomentar la creación de políticas públicas que se ajusten al papel institucional de las instituciones del sector público que están directamente involucradas, de esta manera se podrán orientar los resultados de manera consistente y la legalización de las actividades mineras servirá como ejemplo de progreso. Además, seguir avanzando en la formalización minera permitirá establecerla como un proceso a largo plazo, lo que ayudará a la competitividad del sector minero a pequeña escala y, en general, al progreso del país.

Por otro lado, documentos como la Visión a la minería al 2030 propuesta por el Centro de Convergencia y Buenas Prácticas Minero Energéticas Rimay, conforme indica De la Mata (2017), considera la formalización, la mejora del desempeño ambiental, las condiciones de trabajo y la competitividad en la minería artesanal y la pequeña minería como una acción transversal. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas ha tenido un enfoque o programas que fomenten su implementación. Sin embargo, han abordado principalmente aspectos puntuales del problema de la insostenibilidad de las actividades



de pequeña minería y minería artesanal desde un enfoque sectorial y nacional, sin involucrarse en los instrumentos de planificación y presupuesto.



## CONCLUSIONES

Los factores están delimitados por el desarrollo económico y demográfico conformado por una población informal que carece de oportunidades económicas, empleos y medios de vida, por lo tanto, es necesario lograr la integración de cadenas productivas, lo que significa la creación de sistemas de promoción y apoyo a la minería artesanal y, por ende, la creación de centros de negocios mineros. Al respecto, se puede señalar que el privilegio del esfuerzo gremial y la profesionalización de los mineros influyen en el negocio de la minería artesanal cuando los propios mineros se involucran más en el diseño del plan de negocio minero.

La minería artesanal en nuestro país como actividad económica y sobre todo de subsistencia tiene una de larga data, de esta manera identificando esta problemática se ha podido definir los factores que impulsarán la implementación de un plan de negocios de minería artesanal en nuestro país, factores que dentro el contexto de la presente investigación sirven para promover un proyecto de ley que no solo genere valor agregado mediante lineamientos, objetivos y resultados esperados; sino también que servirá como base para generar políticas públicas claras y certeras para la actividad minera artesanal.

Un problema central de la minería artesanal es su falta de regulación, y también la falta de regulación de los esquemas empresariales de la minería artesanal que son esquemas de trabajo basados en las costumbres y en la informalidad del mercado de compra venta de minerales y también de economía informal.

Los factores identificados dentro de la presente investigación como aquellos que inciden en el funcionamiento de negocio minero artesanal y que determinan la implementación de una ley y un plan de negocio minero artesanal son:

- Poco acceso a los mercados financieros formales.
- Minería nómada.
- Falta de capacitación en temas de administración, contabilidad y empresa.
- Dependencia excesiva de los precios de los metales.
- Desconocimiento de las reservas y recursos minerales.
- Dificultad para establecer parcelas mineras.
- Falta de política pública que reconozca a la minería artesanal y de subsistencia como actividades económicas que promuevan el desarrollo regional de nuestro país.

- Instituciones públicas débiles que abandonaron su rol de garantes de los derechos de las personas y se volcaron a los intereses de sindicatos, cooperativas y asociaciones informales de mineros.
- Caracterización de la cadena de valor de los minerales y metales auríferos
- Identificar los diferentes actores (plantas, productores, comercializadores, entre otros) que participan en la cadena de valor.
- Analizar las actividades y papel que desempeña cada actor.
- Evaluar las relaciones entre los actores.
- Bajos precios de venta hacia los acopiadores.
- Falta de acceso a información sobre el mercado.
- Limitaciones en la capacidad de negociación (condiciones comerciales).
- Dificultades para acceder a financiamiento.
- Informalidad en las transacciones.
- Marco legal inadecuado para la comercialización (involucrados en el control y seguimiento: MINEM, SUNAT, entre otras).
- Fortalecimiento de las capacidades de gestión comercial.
- Protocolos para la comercialización
- Promoción de la asociatividad o la formación de cooperativas.
- Desarrollo de mecanismos de acceso a información sobre el mercado.
- Implementación o difusión de plataformas digitales para la comercialización.
- Fortalecimiento de la articulación con los diferentes actores de la cadena de valor.
- Analizar las mejores prácticas y experiencias exitosas a nivel nacional internacional en la comercialización de minerales y metales auríferos.
- Incremento de sus ingresos.
- Mejora de la calidad de vida de las comunidades mineras.
- Protección del medio ambiente.

La propuesta legislativa surge de la necesidad de legislar, desarrollar y/o fortalecer leyes y políticas públicas sostenibles en el tiempo de minería artesanal, así como el desarrollo de una ley que promueva el negocio minero artesanal, promoviendo la realización de talleres de trabajo, los mismos que tendrán por finalidad trabajar la visión de formalización con actores estratégicos tales como comunidades mineras, universidades, gremios, entre otros.



Bajo esta línea argumentativa resulta necesario legislar un plan de negocio minero artesanal, el mismo que desarrolle la profesionalización del minero artesanal en nuestro país, teniendo en cuenta lo ya legislado sobre formalización minera. En este contexto, la propuesta legislativa alienta el desarrollo de políticas públicas para gestionar los resultados de manera consistente, teniendo en cuenta los roles institucionales de todos los organismos del sector público directamente involucrados, y la demás legislación sectorial en formalización minera.

La implementación del plan de negocio debe establecer las relaciones entre los diversos componentes de la unidad de negocio y facilitar el desarrollo de nuevas ideas destinadas a conectar cada componente de la empresa con nuevas propuestas de valor de la misma empresa, las minas artesanales como oportunidad de comprender mejor el comportamiento de los trabajadores. Además, los esfuerzos para formalizar los sectores de minería artesanal y artesanal no solo deben prestar atención a las regulaciones de tenencia de la tierra, sino también tener en cuenta más de lo habitual la estructura organizativa existente dentro de la fuerza laboral y otras organizaciones, dijeron. Aquí, el mayor uso de los planes de negocios para identificar arreglos organizacionales es crear y/o identificar mejoras en las operaciones de minería artesanal.

La necesidad de una gestión que integre y comprometa a todos los sectores es fundamental para concretar una visión común del negocio de la minería artesanal. El empoderamiento del capital humano, su integración, comunicación, educación, pertenencia y liderazgo seguirán siendo, por tanto, elementos fundamentales para implementar una cultura de innovación y cambio radical en la minería artesanal.

Debe valorarse la contribución al desarrollo económico de la comunidad. Contribución al desarrollo social de las comunidades locales. Aplicar medidas para promover y mejorar la seguridad y salud de los trabajadores, nos enfocamos así en el recurso humano y buscamos la comunicación continua con las comunidades aledañas a las operaciones mineras artesanales, esto incluye invirtieren actividades públicas, sociales o lucrativas disponibles a nivel local, actividades que promuevan la participación comunitaria.

## RECOMENDACIONES

Antes de finalizar deseo sugerir algunas recomendaciones sobre la investigación y los resultados en base a las conclusiones a que se llegó, así tenemos:

- El problema medular de la actividad minera artesanal está en su falta de regulación, y esto porque la que se tiene resulta insuficiente y a su vez deficiente; teniendo en consideración que esta actividad sirve como sustento y a su vez, su regulación podría generar la captación de impuestos y/o recursos de naturaleza tributaria a favor del Estado, además claro está que una adecuada regulación permitirá evitar actividades ligadas a la actividad minera artesanal. En ese sentido, la regulación de un plan del negocio minero artesanal generaría, en cierta medida, factores que contribuirían a fortalecer la minería artesanal y contribuiría de lleno a entender esta actividad económica que se ve en la mayoría de las regiones de nuestro país. Lo señalado va de la mano de la formalización minera, siendo así, la formalidad conlleva una mayor responsabilidad sobre aspectos tales como: el uso de buenas prácticas en los métodos de producción, protección ambiental, equidad de género, ausencia de trabajo infantil, mejoras laborales y otros que mejoran la imagen de la actividad minera artesanal; teniendo ello en consideración la formalización o la predisposición a formalizar su actividad minera otorga el derecho a recibir capacitación tecnológica, operativa, de administración y de gestión empresarial adecuada a la naturaleza, escala productiva y características propias de la minería artesanal y en este aspecto el Estado debería cumplir a cabalidad sus compromisos.
- El minero artesanal, al realizar actividades mineras de supervivencia encuentra su actividad regulada en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, tenemos así los procesos de formalización minera que se vienen implementando desde el año 2002 hasta la fecha, los cuales no han resuelto el problema medular de la actividad minera artesanal, sino por el contrario han contribuido indirectamente a la promoción de la informalidad, lo que conlleva contaminación, evasión de impuestos, entre otros aspectos que se vinculan con la minería. De esta forma, el Proyecto de Ley que implementa el plan de negocio minero artesanal, promoviendo y regulando la actividad minera artesanal y gestionando la cadena de valor de esta actividad económica tiene como objeto final fortalecer la minería artesanal y contribuiría de lleno a entender esta actividad económica que se ve en la mayoría



de las regiones de nuestro país, y como actividad económica contribuiría con el desarrollo nacional.

- La implementación del plan de negocio minero artesanal resaltara y promoverá la actividad minera artesanal, ya que capacitara a los operadores mineros artesanales en temas afines a su tipo de actividad económica, además de ello permitirá generarla empleabilidad directa e indirecta derivada de la profesionalización del negocio minero, así como la empleabilidad que se produce derivada de las actividades mineras grandes, esto por el empresariado minero que ejecuta actividades grandes en el país. Además de ello, para el caso en particular, la regulación del negocio minero artesanal debe ir de la mano de una política sectorial minera que sea digerible por los actores mineros de nuestro país, hemos visto que se ha publicado una política de la minería a pequeña escala; así como también se viene trabajando en una ley que regule esta actividad, pero que no aborda el tema de negocio en sí, a ello la investigación en la implementación está relacionada con las cadena de valor, y con metodología de negocios que implica el factor final de esta investigación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2009). Marco para el Análisis de las Políticas Públicas. In *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*.
- Andaluz Westreicher, C. (2006). Manual de derecho ambiental. In *Manual de derecho ambiental*.
- Asencios Trujillo, L. V. (2020). Paradoja de la minería y pobreza en el Perú. *REVISTA CONCIENCIA EPG*, 1(1). <https://doi.org/10.32654/concienciaepg.1-1.7>
- Banco Mundial. (2005). Riqueza y sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú. *Documents I. Worldbank.Org*, Abril.
- Benavides, R. A. (2012). Desafíos, más allá de la producción limpia y la responsabilidad social minera, en Colombia. *Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, 23.
- Buezo de Manzanedo Duran, L. (2005). *La minería artesanal de oro en el Perú vista desde un enfoque organizacional*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/95>.
- Cárdenas, M. J., & Saraiva, M. (2016). Vulnerabilidad social y la minería en el Perú: un análisis comparativo. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6). <https://doi.org/10.18800/rcpg.201602.010>
- De la Mata., M. (2017). El proceso de formalización minera y su relación con el desarrollo sostenible de la región Madre de Dios, durante el año 2016. In *Tesis post grado* (Vol. 01).
- Echavarría, E., & González, N. (2016). La formalización de la pequeña minería en Colombia: experiencias desde el territorio. In *Serie sobre la MAPE Responsable* (Vol. 9).
- Fierro Morales, J. (2012). *Políticas mineras en Colombia - Julio Fierro Morales*. 1.
- Gallo Yáñez, G. (2016). *El divorcio entre la minería peruana informal artesanal y la normativa en seguridad y salud en el trabajo*.



- García, E. (2013). LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA MINERÍA INFORMAL E ILEGAL En búsqueda de los pasos perdidos. *Revista Jurídica Del Perú* , 154, 75–84.
- Giraldo-Malca, U. F. (2017). Minería informal en la cuenca alta del Ramis : impactos en el paisaje y evolución del conflicto socio ambiental. *Pontificia Universidad Católica Del Perú*.
- Giraldo, U. F. (2017). Minería informal en la cuenca alta del Ramis: impactos en el paisaje y evolución del conflicto socio ambiental. In *Pontificia Universidad Católica del Perú*.
- Glave M.; Kuramoto J. (2007). La minería peruana: Lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. *Grupo de Análisis Para El Desarrollo (GRADE)*.
- Gómez, J. R., Rios-Campos, C., Puma, M. T. V., Huanaco, Y. P. V., Hubeck, J. A. A., Pantaleón, A. J. S., González, J. E. R., & Condori, F. R. H. (2021). Impacto económico de la minería en el Perú. *South Florida Journal of Development*, 2(5). <https://doi.org/10.46932/sfjdv2n4-009>
- Hruschka, F. (2001). El Proyecto GAMA-una propuesta integral para la minería artesanal del Perú. *Jornada Internacional Sobre El Impacto Ambiental Del Mercurio Utilizado Por La Minería Aurífera Artesanal En Iberoamérica*.
- IPE. (2017). El valor agregado de la minería. In *Instituto de Estudios Energético Minero*.
- Ipenza, C. (2013). Manual Para Entender La Pequeña Minería Y La Minería Artesanal Y Los Decretos Legislativos Vinculados a La Minería Ilegal. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Issue 9).
- Ipenza Peralta, C., & Franciskovic Ingunza, M. (2018). *Derecho Minero y Ambiente* (Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. (Ed.); Segunda).
- Kresalja R., B., & Ochoa, C. (2017). Derecho constitucional económico. In *Derecho constitucional económico*. <https://doi.org/10.18800/9786123172374>
- Landa Arroyo, Y. (2017). Renta extractiva y la minería del cobre en el Perú. *Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 48(189). <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2017.189.57292>



- Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. (2002).  
*In El Peruano*.
- Makendonski, P., Mendoza, A., & Romero, A. (1967). Caminos de Transición Alternativas al extractivismo y propuestas para otros desarrollos en el Perú. *In Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952.
- Manrique Oroza, P. I., & Arce Larrea, G. (2019). La Minería en el Perú de hoy. *Veritas*, 20(2). <https://doi.org/10.35286/veritas.v20i2.238>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2012). Decreto 2235 de 2012. *Ministerio de Defensa Nacional*.
- Ministerio del Ambiente. (1997). Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Ley 26821. *In Ley*.
- Morón Urbina, J. C., & Danós Ordóñez, J. (2021). A 20 años de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Advocatus*, 041. <https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n041.5646>
- Munsibay-Muñoz, M. A., & Cavero-Egúsqüiza-Vargas, L. L. (2022). Análisis de la minería informal en la economía peruana periodo 2018 al 2022. *INNOVA Research Journal*, 7(3.1). <https://doi.org/10.33890/innova.v7.n3.1.2022.2141>
- Navarro Walter, R. (2022). Crecimiento económico, políticas sociales y disminución de la pobreza. *Prospectiva Universitaria*, 9(1). <https://doi.org/10.26490/uncp.prospectivauniversitaria.2012.9.40>
- Ortega Vargas, J. V. (2023). *Fundamentos de la viabilidad de la formalización de la minería a pequeña escala en el Perú* [Universidad Nacional del Altiplano]. <https://repositorio.unap.edu.pe/handle/20.500.14082/21173>
- Pachas, V. H. (2021). Enigma económico de los espíritus dueños del oro: minería de pequeña escala de oro en Sudamérica. *Revista Argumentos*, 2(1). <https://doi.org/10.46476/ra.v2i1.43>
- Padilla, C. (2012). Minería y conflictos sociales en América Latina. *In Minería, territorio, conflicto en Colombia*.



- Paredes, M. (2019). Conflictos mineros en el Perú: entre la protesta y la negociación. *Debates En Sociología*, 45. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.201702.001>
- Solís, C. A., Briceno, T., & Carrera, P. (2020). Análisis Focalizado de Escenarios en el sector de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala del oro en Ecuador. *PNUD*.
- Sonesson, C., Davidson, G., & Sachs, L. (2016). Cartografía de la minería en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible : un atlas. In *World Economic Forum*.
- Valdivia, D., & Iannacone, J. A. (2023). APLICACIÓN DE LOS LÍQUENES EN MINERÍA EN ZONAS ALTOANDINAS DEL PERÚ. *Paideia XXI*, 12(1). <https://doi.org/10.31381/paideia.v12i1.4798>
- Velásquez-Velásquez, S. D. (2022). La retribución económica por el uso del agua en la gran minería del Perú. *CIENCIAMATRIA*, 8(3). <https://doi.org/10.35381/cm.v8i14.781>
- Velásquez Medina, D., Chavez Flores, R., Hinojosa Mamani, J., Flores Flores, V. C., Medina Lima, R. O., & Mamani Gamarra, J. E. (2023). Incidencia económica en el proceso de formalización minera en la región altoandina, Puno – Perú. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(4). [https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v7i4.7078](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i4.7078)
- Velásquez Zapata, G. Y. (2020). Problemas medioambientales de la minería aurífera ilegal en Madre de Dios (Perú). *Observatorio Medioambiental*, 23. <https://doi.org/10.5209/obmd.73177>
- Vicente, M. E. (2022). Aportes para ampliar la mirada en el diseño de políticas públicas sobre jóvenes, Educación y trabajo en América Latina. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Em Educação*, 30(117). <https://doi.org/10.1590/s0104-403620220003002816>
- Wiener Ramos, L. (2019). *La Gobernanza de la Minería en Pequeña Escala en el Perú*.
- Zúñiga Arrobo, C., & Rojas Villacís, C. (2020). ANÁLISIS DE COSTOS OPERATIVOS EN PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL EN NAMBIJA. *FIGEMPA: Investigación y Desarrollo*, 1(2).



<https://doi.org/10.29166/revfig.v1i2.2568>

## ANEXOS

### Anexo 1. Ficha bibliográfica

**ANDALUZ, WESTREICHER, Carlos**

**“Manual de Derecho Ambiental”, Editorial**

**IUSTITIA, 4ta Edición, 2013 p.78**

*Que la minería ilegal e informal nos confronta con la urgencia de institucionalizar la gestión pública en general y la gestión ambiental en particular; para lo cual sin más demora debemos reforzar la institucionalidad del Estado, con el “blindaje” de sus técnicos sobre la base de una carrera pública sustentada en la meritocracia; dotar de recursos y de verdadera autonomía a las entidades para garantizar los pesos y contrapesos que aseguren el manejo de la cosa pública, pero con visión nacional , coordinada y tripartita, es decir, compatibilizando el Estado unitario con una eficiente descentralización y buscando el equilibrio entre los aspectos económicos, social y ambiental ( p. 78).*



## Anexo 2. Ficha Textual

TEMA: “LOS RECURSOS NATURALES COMO PATRIMONIO DE LA NACIÓN Y LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y LOS CONOCIMIENTOS TRADICIONALES COMO RECURSOS ESTRATÉGICOS”.

Ficha N° 7.

Autor: KRESALJA, B y OCHOA C. (2012).

Pág. 186

La constitución peruana de 1993 declara en su artículo 66, que los recursos naturales, renovables o no renovables, son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. En un segundo párrafo establece que por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares y que la concesión otorga a su titular un derecho real sujeto a dicha norma legal.

EXTRAIDO DE; “EL REGIMEN ECONOMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993”

### Anexo 3. Ficha de resumen

<p><b>OBJETO DE RESUMEN:</b> Nota informativa</p> <p><b>PUBLICACIÓN:</b> Publicada en <a href="http://www.gama-peru.org/mineria-artesanal-peru/inicio.htm">http://www.gama-peru.org/mineria-artesanal-peru/inicio.htm</a></p>
<p><b>TITULADO:</b> MINERÍA ARTESANAL: Una oportunidad de oro para los pobres del Perú</p> <p><b>AUTOR:</b> Gama – Perú</p>
<p style="text-align: center;"><b>Resumen</b></p> <p>La Minería Artesanal es una actividad que involucra a no menos de 40 mil familias peruanas, provenientes de todos los rincones del país, que han encontrado una gran oportunidad para salir de la pobreza y combatir el desempleo, forjando un futuro mejor con sus propias manos. Con poca inversión, tecnología sencilla y trabajo intensivo aprovechan aquellos yacimientos que para la minería convencional han dejado de ser atractivos hace décadas.</p> <p>Esta actividad toma un gran impulso a partir de los años 80 en un contexto de precios altos de los metales, alimentado además por procesos migratorios generados por la recesión económica, la crisis del agro y la violencia política. Las mejores oportunidades para su desarrollo se dieron en los yacimientos auríferos de Madre de Dios, Puno y del llamado Sur Medio (Ica, Ayacucho, Arequipa).</p> <p>De acuerdo a cifras oficiales, la minería artesanal produce 17 toneladas de oro al año, lo que representa aproximadamente 150 millones de dólares. A esto se suma la producción de minerales no-metálicos y materiales de construcción. Estas características reflejan el gran potencial de esta actividad para contribuir a la generación de empleo, reducción de la pobreza, desarrollo local, obtención de Divisas e ingresos fiscales.</p>

## Anexo 4. Ficha de análisis de contenido

### I.- IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ANÁLISIS

1.1.- **Título de contenido:** TESIS: “La incidencia económica del pequeño productor minero en el Perú”

1.2.- **Autor:** Silvina Poccori Farfán (2016).

### II.- CRITERIOS DE ANÁLISIS

FICHA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO
<b>I.- IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ANÁLISIS</b>
1.1. Título de contenido: TESIS: “La incidencia económica del pequeño productor minero en el Perú”
<b>ARGUMENTOS</b>
<p>La formalización del Pequeño Productor Minero, provoca externalidades positivas y genera mayor desarrollo económico en las regiones del país, a través de los impuestos, ello permite al Estado financiar las demandas públicas, brindando un servicio eficiente, eficaz, oportuno, e inclusivo, y transparentándolas actividades y atendiendo en forma expeditiva al Pequeño Productor Minero. Se ha demostrado que el alto costo de la formalización del Pequeño Productor Minero en el Perú, afecta la recaudación tributaria, reduciendo el costo se incrementaría el Producto Bruto Interno Nacional – PBI, lo que permitiría al Estado el desarrollo económico del país, y las personas naturales y/o jurídicas obtendrían con mayor viabilidad el título de su concesión minera logrando seguridad jurídica, y por ende el dinamismo de la economía.</p> <p>La reducción de los trámites administrativos permitirá al Pequeño Productor Minero, mantener vigente su concesión pagando oportunamente el Derecho de vigencia y penalidad que es una retribución económica.</p>



### **ANÁLISIS**

La autora recomienda a los funcionarios públicos se propone articular los procesos administrativos utilizando las herramientas informáticas, para ser más expeditivos los procedimientos y así mejorar la percepción de funcionario público, mas proactivo, mejorar los servicios, y transparentar las actividades.



### Anexo 5. Ficha de entrevista

<b>PREGUNTA</b>
¿CUAL ES SU APRECIACION SOBRE LA REGULACION DE UN PLAN DE NEGOCIOMINERO ARTESANAL?
<b>DESARROLLO DE LA RESPUESTA</b>



## Anexo 6. Proyecto de ley

### **PROYECTO DE LEY QUE IMPLEMENTA EL PLAN DE NEGOCIO MINERO ARTESANAL, PROMOVRIENDO Y REGULANDO LA ACTIVIDAD MINERA ARTESANAL Y GESTIONANDO LA CADENA DE VALOR DE ESTA ACTIVIDAD ECONOMICA**

Proponemos el presente proyecto de Ley, la misma que debe ser enviada al Congreso de la República mediante el Gobierno Regional de Puno a través de su Dirección Regional de Energía y Minas de Puno, a fin de que sea regulada taxativamente en la ley sujeta a modificación, recogiendo y considerando los siguientes fundamentos que a continuación se exponen:

#### **I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

##### **1.1.- Enfoque de la problemática**

Todo Estado de Derecho se rige por un sistema de leyes, se establecen normas jurídicas que regulan la interacción entre los individuos que componen nuestra sociedad; siendo la Constitución la máxima expresión del sistema jurídico, y ninguna otra norma jurídica debe contradecir lo que en ella se establece.

Ahora bien, el proyecto de Ley surge a partir de la problemática en torno al análisis de la minería artesanal, el negocio minero artesanal y la implementación de un modelo de negocio minero artesanal.

Los procesos de formalización se han venido desarrollando por etapas y hasta por gobiernos, haciendo expresa referencia a que el gobierno de turno ha implementado una nueva formalización minera, la misma que sigue con la estructura de formalización que se desarrolló en el año 2012.

Estando que desde hace más de una década el proceso de formalización se

mostró difuso y hasta desordenado, pues no ha podido resolver o al menos avanzar en la resolución del problema de la actividad minera ejecutada por mineros artesanales.

Bajo esta línea argumentativa es necesario desarrollar un programa de formalización minera, el mismo que desarrolle la profesionalización de minero en nuestro país, teniendo en cuenta que la formalización minera es un procedimiento administrativo especial que busca garantizar los derechos del minero como administrado; un procedimiento que busque realizar la formalización de esta actividad minera y desarrollar así un procedimiento sostenible en el tiempo.

Siendo así, se debe promocionar el desarrollo de políticas públicas que deriven da implementación del modelo de negocio minero artesanal, que sean asertivas conel rol institucional de cada una de las instituciones del sector público que se encuentren directamente involucradas, así se podrá orientar los resultados de forma coherente y la legalización de las actividades mineras servirá como ejemplo de desarrollo. Y también continuar con el desarrollo de la formalización minera permitirá que este se establezca como un procedimiento de plazo indeterminado, de esta forma se coadyuvara a la competitividad del sector minero a pequeña escala, lo que en líneas generales implica el desarrollo del país.

A pesar de su importancia social y económica y su producción valorada en mercados internacionales, la literatura especializada afirma que esta actividad se desenvuelve en condiciones de precariedad social, laboral y ambiental; que no tiene acceso a cadenas de valor formales locales y globales; tampoco tiene acceso a la titularidad ni obtiene permisos para el uso de la superficie, y es atendida muy limitadamente por el Estado.

En general esta problemática ha motivado la emisión de diversos marcos normativos desde el año 2002, por ejemplo, la Ley N° 27651, Ley de Promoción y Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal; el Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal aprobado por Decreto Supremo N° 013-2011-EM, con un horizonte de cinco

(5) años; los procesos de formalización minera instaurados en los años 2012 y 2017 con los Decretos Legislativos N° 1105 y N° 1293, respectivamente.

Por otro lado, documentos como la Visión a la minería al 2030 propuesta por el Centro de Convergencia y Buenas Prácticas Minero Energéticas Rimay, considera como una acción transversal la formalización, la mejora del desempeño ambiental, de las condiciones de trabajo y la competitividad de la pequeña minería y minería artesanal. Todas estas iniciativas han carecido de una aproximación y programas que incentiven su cumplimiento pero, fundamentalmente han abordado aspectos puntuales del problema de la insostenibilidad de las actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal desde un enfoque sectorial y nacional, aunque sin vincularse a los instrumentos de planeamiento y presupuesto.

Por tanto, en la actualidad, no existe una política nacional que aborde efectivamente la problemática de la insostenibilidad de las actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal, tampoco hay una planificación concertada de carácter multisectorial y multinivel que determine las responsabilidades de las instituciones que participan directa o indirectamente en la gestión de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

## **II. BASE NORMATIVA**

- Constitución Política del Perú
  
- Ley N° 30705, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas.
  
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
  
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
  
- Decreto Legislativo N° 109, Ley General de Minería.
  
- Decreto Legislativo N° 708, Promulgan Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero.



- Texto Único Ordenado de los Decreto Legislativo N° 109 y 708, Decreto Supremo N° 014-92-EM, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único de la Ley General de Minería.
  
- Ley N° 27651, Ley de Promoción y Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.
- Ley N° 28315, Ley que establece un nuevo plazo al derecho de preferencia para los productores mineros artesanales.
  
- Ley N° 28194, Ley para la Lucha contra la Evasión y para la Formalización de la Economía.
- Decreto Legislativo N° 851, Otorgan derecho preferencial para la formulación de petitorios de concesión minera en los departamentos de Madre de Dios, Puno y Cusco, aminoros artesanales que se encuentren explotando yacimientos auríferos aluviales.
  
- Decreto Legislativo N° 1100, Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.
  
- Decreto Legislativo N° 1101, Decreto Legislativo que establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal.
  
- Decreto Legislativo N° 1105, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
  
- Decreto Legislativo N° 1107, Decreto Legislativo que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad.
  
- Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería



artesanal.

- Decreto Legislativo N° 1336, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral.

- Ley N° 31007, Ley que reestructura la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollandolas actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal.

- Ley N° 31388, Ley que proroga la vigencia del proceso de formalización minera integral.

- Decreto Supremo N° 045-2010-PCM, Crean la Comisión Multisectorial encargada de la elaboración y seguimiento de la implementación del Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal.

- Decreto Supremo N° 013-2011-EM, Aprueban el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal.

- Decreto Supremo N° 013-2002-EM, Aprueba el Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.

- Decreto Supremo N° 075-2012-PCM23, Crea la Comisión Multisectorial Permanente con el objeto de realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización.

- Decreto Supremo N° 006-2012-EM, Aprueba medidas complementarias para la formalización de la actividad minera en las zonas comprendidas en el Anexo 1 del Decreto Legislativo N° 1100.

- Decreto Supremo N° 012-2012-EM, Decreto Supremo que otorga encargo especial a la empresa Activos Mineros S.A.C. y dicta medidas complementarias para la comercialización de oro y promoción de la



formalización de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales.

- Decreto Supremo N° 027-2012-EM, Decreto Supremo que dicta normas complementarias al Decreto Legislativo N° 1105 para la comercialización del oro.
- Decreto Supremo N° 029-2014-PCM, Aprueban Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.
- Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, Aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias de la Presidencia del Consejo de Ministros a diversos ministerios.
- Decreto Supremo N° 018-2017-EM, Establecen disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral.
- Decreto Supremo N° 001-2020-EM, Establecen disposiciones reglamentarias para el acceso y permanencia en el Registro Integral de Formalización Minera.
- Ley N° 28983, Ley de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador”.

- Decreto Supremo N° 009- 2021-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025.

### III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto directo para el Estado, por cuanto, no incide directa o indirectamente en el presupuesto de la República, dado que únicamente se propone la adición, modificación y la incorporación de una disposición que planteé unplan de formalización de la actividad minera informal.

En todo caso, la implementación del plan de negocio minero artesanal, promoviendo y regulando la actividad minera artesanal y gestionando la cadena de valor de esta actividad económica deberá tener un presupuesto asignado por el Ministerio de Energía y Minas.

En ese sentido los avances de la implementación estarán en función de los indicadores establecidos en las fichas de servicios, precisando que los valores establecidos van a ser complementados con sus estudios de diagnóstico que se realizan en la implementación del Plan. De esta forma, el análisis de logros de los objetivos prioritarios, contrastando lo implementado con los resultados obtenidos; con el fin de determinar los factores que influyeron en la eficacia y eficiencia del Plan.

### IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Desde la estructuración del problema público, hasta la construcción de la situación futura deseada, y el análisis y selección de alternativas de solución, el presente proyecto tiene como finalidad implementar un plan de negocio minero artesanal, promoviendo y regulando la actividad minera artesanal y gestionando la cadena de valor de esta actividad económica

## V. DEFINICIONES

**ACTIVIDAD MINERA:** Es aquella actividad definida en el VI título preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, que son el cateo, prospección, exploración, explotación, labor general, beneficio, comercialización y transporte minero. La exploración, explotación, labor general, beneficio y transporte minero se otorga a través del sistema de concesiones.

**CONTRATO DE EXPLOTACIÓN:** Contrato por el cual un titular de concesión minera autoriza a personas naturales o jurídicas a desarrollar actividad minera artesanal o de pequeña minería para extraer minerales en una parte o en el área total de su concesión minera, a cambio de una contraprestación económica o porcentaje del mineral extraído.

**CONCESIÓN MINERA:** La concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentre ubicada, es un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales correspondientes a los lados de un cuadrado, rectángulo o poligonal cerrada, cuyos vértices están referidos a coordenadas Universal Transversal Mercator (UTM). Una concesión minera es irrevocable, en tanto el titular cumpla con las obligaciones de ley para mantener su vigencia.

**CONTRATO DE CESIÓN MINERA:** Es un tipo de contrato minero, por el cual titular entregatemporalmente su concesión a un tercero, el cesionario asume todos los derechos y obligaciones que tiene el titular.

**ESTRATOS DE LA MINERÍA:** La actividad minera peruana, esta agrupada en tres categorías o estratos: El régimen general que agrupa la mediana minería (producción mayor a 350 TM/día y Menor de 5000 TM/Día) y la gran minería (producción mayor de 5000 TM/día); la pequeña minería (PPM) y la minería artesanal (PMA).

**LABOR MINERA:** Es cualquier acceso excavado vertical (piques o



chimeneas) y/o horizontal(galerías, cruceros, rampas, cortadas, etc.) con la finalidad de explotar un yacimiento mineral.

**MINERÍA ARTESANAL:** Actividad minera que se desarrolla cumpliendo las condiciones dePMA establecidas en el art. N° 91 del TUO de la Ley General de Minería.

**MINERÍA FORMAL:** Actividad ejercida por persona natural o jurídica, que cuenta con autorización de inicio/reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficios de minerales y/o título de concesión de beneficio.

**MINERÍA INFORMAL:** Actividad minera realizada en zonas no prohibidas por aquellas persona, natural o jurídica, que se encuentre inscrita en el REINFO cumpliendo con las normas de carácter administrativo y además, con las condiciones previstas en el art. 91 del TUO de la Ley General de Minería.

**MINERÍA ILEGAL:** Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica que realiza sin contar con la autorización de la autoridad administrativa competente o sin encontrarse dentro del proceso de formalización minera integral impulsado por el Estado. Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido su ejercicio, se considera ilegal.

**PEQUEÑA MINERÍA:** Actividad minera que se desarrolla cumpliendo las condiciones de PPM establecido en el art. N° 91 del TUO de la Ley General de Minería.

**TITULAR DE ACTIVIDAD MINERA:** Persona natural o jurídica que, siendo titular o cesionario de una concesión minera, realiza efectivamente actividades de exploración, explotación, beneficio, labor general o transporte minero una vez otorgados los permisos, licencias y autorizaciones correspondientes, que fueren requeridos por la autoridad minera competente, incluyendo, pero sin limitarse a las autorizaciones ambientales.

**TITULAR DE CONCESIÓN MINERA:** Persona natural o jurídica que posee un título de concesión minera metálica o no metálica a favor, por el cual tiene el derecho para realizar la exploración y/o explotación de los recursos minerales que se encuentren dentro de la cuadrícula otorgada previo cumplimiento de los permisos y/o autorizaciones del sector correspondiente.

**PALLAQUERA:** Persona natural, generalmente mujer, que se dedica al reciclaje/selección manual de mineral con valor económico (generalmente oro) que ha sido previamente descartado por operador minero o contratista minero. Práctica empleada principalmente en los departamentos de Puno, Arequipa y Ayacucho.

**CACHORRERO:** Persona natural, generalmente hombre, que brinda sus servicios para realizar trabajos de perforación, voladura, acarreo, limpieza, transporte, sostenimiento, entre otros, por campañas (generalmente entre 20 – 25 días), a cambio de una contraprestación días de explotación (entre 1 – 5 días) a favor del cachorro pudiendo o no extracción mineral con valor económico, los gastos de explotación son cubiertos por cachorrero, práctica empleada generalmente en la región de Puno (Rinconada, Ananea, Untuca, etc), en otros departamentos con menor proporción.

**MINERÍA ALUVIAL:** Explotación de yacimientos secundarios, que el producto de la alteración físico-química de yacimientos primarios, se tienen depósitos glaciares, fluvio-glaciares y aluviales, típicos como en Madres de Dios, Ananea – Puno, Quincemil-Cusco; entre otros. La explotación se realiza a manera de tajo abierto con el apoyo de equipos de mediana a gran dimensión, para el arranque y carguío se utilizan retroexcavadoras y cargadores frontales sin necesidad de voladura, el transporte de mineral lo realizan mediante volquetes, mientras que el procesamiento del material aurífero se realiza mediante Shutes instalados cerca al área de minado, con el que se logra la concentración de arenillas negras, que posterior pasan por un proceso de beneficio.

**MINERÍA SUBTERRÁNEA (FILONIANA):** Explotación de yacimientos

primarios auríferos, el oro está presente en vetas (tipo stock work) y mantos angostos (entre 5 cm a 20 cm de potencia en la mayoría de casos), este tipo de yacimientos está a lo largo de la cordillera de los andes y la cordillera oriental, el oro está asociado al cuarzo, óxidos y sulfuros en su mayoría, su explotación se hace mediante los métodos de cámaras y pilares, corte y relleno ascendente y descendente y otros de menor uso, el sistema de explotación en su mayoría es convencional y semi-mecanizada.

**MINERÍA TRADICIONAL:** Actividad que no está considerada como actividad minera, están contemplados dentro de esto los seleccionadores manuales de oro “Pallaqueras” y también los cachorreros.

## VI. FÓRMULA LEGAL

### **PROYECTO DE LEY QUE IMPLEMENTA EL PLAN DE NEGOCIO MINERO ARTESANAL, PROMOVRIENDO Y REGULANDO LA ACTIVIDAD MINERA ARTESANAL Y GESTIONANDO LA CADENA DE VALOR DE ESTA ACTIVIDAD ECONOMICA**

#### **Artículo primero.- Definición de actividad minera artesanal**

La denominación de "minería artesanal" comprende y se aplica a las unidades económicas como emprendimientos y empresas unipersonales, familiares y demás personas jurídicas que se realicen al amparo de la ley. Por su naturaleza, las actividades de minería artesanal, están sujetas al régimen tributario, para garantizar los ingresos que corresponden al Estado.

#### **Artículo segundo.- Derechos y obligaciones**

Se entienden por derechos mineros para minería artesanal, aquellos que emanan de los permisos aprobados, los que tienen el carácter de intransferibles. Las obligaciones que consten de manera expresa en los respectivos permisos y sean asumidas por sus titulares deben ser cumplidas por estos.

### **Artículo tercero.- Fomento a minería artesanal**

El Estado fomentará el desarrollo de la minería artesanal, en tanto y en cuanto las mismas se encuentren en condiciones de regularidad legal, de manera que se garanticen condiciones técnicamente adecuadas, socialmente justas y ambientalmente responsables. Con el objetivo de lograr un nivel de eficiencia y competitividad de la minería artesanal, el Estado, planificará y ejecutará el Plan de Negocio Minero Artesanal, que será coordinado por el Ministerio de Energía y Minas y complementado por la interacción de entidades afines.

### **Artículo cuarto.- Implementación del Plan de Negocio Minero Artesanal**

Este plan estará orientado, entre otras acciones, prioritariamente a la gestión integral asociada al desarrollo minero sustentable; gestionar la cadena de valor, en coordinación con los institutos de educación superior que cuenten con unidades académicas especializadas en materia de geología, minería, metalurgia y ambiental proporcionará asistencia técnica al sector de la minería artesanal, mediante la realización de programas de entrenamiento, formación, actualización y capacitación en materia empresarial, calidad del producto minero, técnicas mineras, métodos de explotación, etc.,

### **Artículo quinto.- Cadena productiva**

Se define como cadena productiva a sistema que agrupa a los actores económicos interrelacionados por el mercado y que participan articuladamente en actividades que generan valor, alrededor de un bien o servicio.

### **Artículo sexto.- Institucionalidad minera**

El Estado y el sector privado promoverán la creación de espacios para institucionalizar la cadena productiva minera, para generar y promover compromisos que busquen la productividad y profesionalismo del negocio minero artesanal.



**Disposición final.- Implementación del Plan de Negocio Minero Artesanal, promoviendo y regulando la actividad minera artesanal y gestionando la cadena de valor de esta actividad económica**

Implementétese el Plan de Negocio Minero Artesanal, promoviendo y regulando la actividad minera artesanal y gestionando la cadena de valor de esta actividad económica, el mismo que viene como anexo.

Puno, agosto del 2024.

## **Anexo 7. Plan de negocio minero artesanal**

### **PLAN DE NEGOCIO MINERO ARTESANAL QUE PROMUEVE Y REGULA LA ACTIVIDAD MINERA ARTESANAL GESTIONANDO LA CADENA DE VALOR DE ESTA ACTIVIDAD ECONÓMICA**

#### **I. ANTECEDENTES.-**

- 1.1. Por la precariedad del acceso a los recursos mineros, principalmente de tipo económico y de capacitación, la mayoría de los mineros artesanales consideran que el proceso de formalización solamente implica la obtención de una concesión minera. De acuerdo a lo estipulado por el Decreto Supremo N° 013-2002- EM, el proceso de formalización de la actividad minera artesanal es similar al seguido para la formalización de operaciones mineras de todos los estratos PPM, PMA y Régimen General. En tal sentido, los requisitos apuntan a la explotación racional de los recursos mineros tomando como referencia la capacidad de producción y el número de hectáreas solicitadas.
- 1.2. Con la promulgación de la Ley N° 27651 en el 2002, se da el reconocimiento a la minería artesanal como una actividad permitida dentro del marco legal minero y se establecen los requisitos para su ejecución. Dos puntos saltantes que se establecen en esa ley son, en primer lugar, el proceso que deben seguir los mineros artesanales para solicitar la concesión de un área libre y conseguir su acreditación como tales y, en segundo lugar, el proceso que deben seguir aquellos mineros que están explotando áreas concesionadas a terceros para legalizar su situación mediante el establecimiento de acuerdos o contratos de explotación.
- 1.3. Paralelamente, la Ley N° 27651 dio el marco necesario para que algunas empresas mineras celebren acuerdos con mineros artesanales, aunque éstas son limitadas. Por ejemplo, la empresa minera Poderosa que funciona en La Libertad mantiene acuerdos de explotación con los mineros artesanales, debidamente acreditados, que operan dentro de su concesión. A pesar de estos avances, como se mencionó en la sección anterior, en

todos estos años no se ha realizado ninguna acción para detectar o controlar la actividad ilegal de las plantas de beneficio. No obstante que el número de plantas es reducido, comparado con el número de mineros, y de contarse con registros que podrían cruzarse para evidenciar la actividad informal de estos agentes.

## **II. OBJETIVOS.-**

- 2.1. Implementar un plan de negocio minero artesanal que promueva y regule la actividad minera artesanal gestionando su cadena de valor como actividad económica.
- 2.2. Fortalecer las capacidades de gestión empresarial, técnicas, legales, ambientales y organizativas de los mineros artesanales a través de actividades de capacitación.

## **III. RESULTADOS ESPERADOS.-**

- 3.1. Contar con operadores mineros capacitados en gestión de negocios mineros, formando organizaciones empresariales mineras artesanales privadas.
- 3.2. Erradicar la informalidad y sus actores directos e indirectos.
- 3.3. Contar con un sistema capaz de absolver las necesidades de todas las unidades productivas con perspectiva de formalización y de regular y fiscalizar a toda la cadena de valor de minería artesanal.

## **IV. RECOMENDACIONES.-**

- 4.1. En el marco del presente Plan, el MINEM debe evaluar y adecuar el marco normativo vigente
- 4.2. El MINEM consolidará todos los programas de apoyo a la formalización de la minería a pequeña escala para que a partir de ellos se constituya el Programa Especial dedicado a la formalización de esta actividad.



Universidad Nacional del  
Altiplano Puno



VRI  
Vicerrectorado de  
Investigación



Repositorio  
Institucional

## DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD DE TESIS

Por el presente documento, Yo **JUAN VICTOR ORTEGA VARGAS** identificado(a) con N° DNI: **43807583** en mi condición de egresado(a) del:

**DOCTORADO EN DERECHO**

con código de matrícula N° 163276, informo que he elaborado la tesis denominada:  
**“EL NEGOCIO MINERO ARTESANAL Y SU AMPARO LEGAL”.**

Es un tema original.

Declaro que el presente trabajo de tesis es elaborado por mi persona y no existe plagio/copia de ninguna naturaleza, en especial de otro documento de investigación (tesis, revista, texto, congreso, o similar) presentado por persona natural o jurídica alguna ante instituciones académicas, profesionales, de investigación o similares, en el país o en el extranjero.

Dejo constancia que las citas de otros autores han sido debidamente identificadas en el trabajo de investigación, por lo que no asumiré como tuyas las opiniones vertidas por terceros, ya sea de fuentes encontradas en medios escritos, digitales o Internet.

Asimismo, ratifico que soy plenamente consciente de todo el contenido de la tesis y asumo la responsabilidad de cualquier error u omisión en el documento, así como de las connotaciones éticas y legales involucradas.

En caso de incumplimiento de esta declaración, me someto a las disposiciones legales vigentes y a las sanciones correspondientes de igual forma me someto a las sanciones establecidas en las Directivas y otras normas internas, así como las que me alcancen del Código Civil y Normas Legales conexas por el incumplimiento del presente compromiso

Puno, 23 de Octubre del 2024.



FIRMA (Obligatorio)



Huella





Universidad Nacional del  
Altiplano Puno



Vicerrectorado de  
Investigación



Repositorio  
Institucional

## AUTORIZACIÓN PARA EL DEPÓSITO DE TESIS O TRABAJO DE INVESTIGACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL

Por el presente documento, Yo **JUAN VICTOR ORTEGA VARGAS** identificado(a) con N° DNI: **43807583**, en mi condición de egresado(a) del Programa de Maestría o Doctorado:

**DOCTORADO EN DERECHO,**

informo que he elaborado la tesis denominada:

**“EL NEGOCIO MINERO ARTESANAL Y SU AMPARO LEGAL”.**

para la obtención de  **Grado.**

Por medio del presente documento, afirmo y garantizo ser el legítimo, único y exclusivo titular de todos los derechos de propiedad intelectual sobre los documentos arriba mencionados, las obras, los contenidos, los productos y/o las creaciones en general (en adelante, los “Contenidos”) que serán incluidos en el repositorio institucional de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno.

También, doy seguridad de que los contenidos entregados se encuentran libres de toda contraseña, restricción o medida tecnológica de protección, con la finalidad de permitir que se puedan leer, descargar, reproducir, distribuir, imprimir, buscar y enlazar los textos completos, sin limitación alguna.

Autorizo a la Universidad Nacional del Altiplano de Puno a publicar los Contenidos en el Repositorio Institucional y, en consecuencia, en el Repositorio Nacional Digital de Ciencia, Tecnología e Innovación de Acceso Abierto, sobre la base de lo establecido en la Ley N° 30035, sus normas reglamentarias, modificatorias, sustitutorias y conexas, y de acuerdo con las políticas de acceso abierto que la Universidad aplique en relación con sus Repositorios Institucionales. Autorizo expresamente toda consulta y uso de los Contenidos, por parte de cualquier persona, por el tiempo de duración de los derechos patrimoniales de autor y derechos conexos, a título gratuito y a nivel mundial.

En consecuencia, la Universidad tendrá la posibilidad de divulgar y difundir los Contenidos, de manera total o parcial, sin limitación alguna y sin derecho a pago de contraprestación, remuneración ni regalía alguna a favor mío; en los medios, canales y plataformas que la Universidad y/o el Estado de la República del Perú determinen, a nivel mundial, sin restricción geográfica alguna y de manera indefinida, pudiendo crear y/o extraer los metadatos sobre los Contenidos, e incluir los Contenidos en los índices y buscadores que estimen necesarios para promover su difusión.

Autorizo que los Contenidos sean puestos a disposición del público a través de la siguiente licencia:

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visita: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

En señal de conformidad, suscribo el presente documento.

Puno, 23 de Octubre del 2024.



FIRMA (Obligatorio)



Huella