

# FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA EN PEQUEÑA ESCALA



¿POR QUÉ Y CÓMO?

Guillermo Medina Cruz



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en el Perú



**Better Gold Initiative**

Oro Responsable



# FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA EN PEQUEÑA ESCALA ¿POR QUÉ?... Y CÓMO

Guillermo Medina Cruz



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Embajada de Suiza en el Perú**  
**Cooperación Suiza - SECO**



**Better Gold Initiative**  
Oro Responsable

Lima, 2014

Agradecemos el auspicio del Proyecto  
Better Gold Initiative.

Formalización de la minería en pequeña escala, ¿Por qué? Y Cómo  
Guillermo Medina Cruz

Las opiniones vertidas en este documento son de responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente la posición de Better Gold Initiative.

Proyecto Better Gold Initiative  
Calle Hermilio Valdizán #650, Jesús maría Lima27 - Perú  
Teléfono: 4602893 anexo: 23  
e-mail: gmomedina1@hotmail.com

Primera edición: Setiembre 2014  
Diseño y corrección de estilo: Susan Eto R.  
Diagramación y estilo: Elvira Barrera Q.  
Impreso por: Imprenta Rubina.  
Av. Argentina 144 BL3 - Lima.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú.

# CONTENIDO

Pág.

## INTRODUCCIÓN

07

## PRIMERA PARTE

1. Contexto .....	12
2. Tecnología .....	23
3. Comercialización de la producción aurífera artesanal formal/informal .....	32
4. Principales impactos generados por la minería artesanal/informal .....	36
5. Avances rescatables del proceso de formalización .....	41
6. Aspectos tributarios relacionados con la minería artesanal .....	47
7. Organismos de gobierno y otros actores relacionados con la minería artesanal/informal .....	48
8. Glosario de dispositivos legales .....	51

---

---

## SEGUNDA PARTE

1. Razones sociales para promover la formalización .....	60
2. Razones económicas para promover la formalización .....	62
3. Incentivos para promover la formalización .....	65
4. Sensibilización a titulares mineros y comunidades del entorno .....	68

---

---

## TERCERA PARTE

1. Propuestas de lineamientos de políticas para el estrato de minería artesanal .....	72
2. Plan de acción .....	75

---

---

## ANEXO

79

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

92



## INTRODUCCIÓN

La característica y objetivo de este texto es la de intentar presentar de manera panorámica, el problema de la informalidad e ilegalidad, en algunos casos; de la denominada “Minería en pequeña escala” en el Perú, basado en la experiencia y ejercicio profesional directa de más dos décadas en este tema y sustentado en la firme convicción de que ordenar y formalizar esta actividad resultaría más aconsejable que tratar de erradicarla.

La minería en pequeña escala y particularmente la minería artesanal en el Perú, son actividades ancestrales que toman gran impulso, con visos de informalidad e ilegalidad, a partir de la década del 80 como resultado de la recesión económica, desempleo, crisis del campo y violencia terrorista que determinaron procesos migratorios, en su mayor parte; a zonas con filiación aurífera.

La actividad minera artesanal formal requiere, entre otros aspectos; relativamente poco nivel de inversión, es muy intensiva en el uso de mano de obra, genera desarrollo en zonas alejadas y deprimidas del país y sus ingresos posibilitan encadenamientos productivos locales.

En contrapartida, la minería informal e ilegal tiene, entre otras, las siguientes características negativas: ocupación de áreas mineras de propiedad privada o del Estado, explotación irracional de los recursos, desconocimiento de alternativas técnicas y prácticas ambientales inaceptables.

Entre los diversos factores que contribuyen a la informalidad de la minería artesanal en el Perú se tienen: la pobreza, el desempleo, la creciente informalidad de nuestra economía, las barreras burocráticas que condicionan elevados costos de trámites y prolongados plazos para la formalización, la sobre posición de normas y conflictos de derecho y la escasez de recursos para implementar mecanismos de fiscalización

La minería artesanal se desarrolló al margen de la normativa minera hasta el año 2002, en que se promulgó la Ley N° 27651-“Ley de la formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal” y su respectivo reglamento el D.S. N°013-2002-EM, que incluyeron este estrato productivo en la estructura de la minería peruana, estableciéndose el marco jurídico adecuado y perfectible, para el reconocimiento de la minería artesanal en el Perú.

Son múltiples las causas de la ilegalidad e informalidad en el ejercicio de la minería artesanal, siendo una de las más importantes, la carencia de una política de

Estado para el sector y por lo tanto se requiere como punto de partida la decisión de contar con **una política de Estado coherente, clara y viable para la minería artesanal** que articule los diferentes niveles e instancias del sector público, privado y sociedad civil, correspondiéndole el liderazgo al sector Energía y Minas y a las autoridades regionales y locales en los ámbitos de su competencia.

Los factores mencionados, el incremento espectacular y sostenido del precio internacional del oro en los últimos años y la riqueza aurífera del país constituyen variables concurrentes que explican el incremento y/o inicio de la actividad minera artesanal informal en las regiones de Madre de Dios, Puno, Ica, Ayacucho, Arequipa, La Libertad, Cajamarca, Piura, Lima, Loreto, Huánuco, Ucayali, Cerro de Pasco, Apurímac, Cusco, Huancavelica, etc.

Los actores más directamente relacionados al tema son: el Ministerio de Energía y Minas (MEM), el Instituto Geológico Minero Metalúrgico (INGEMMET) los Gobiernos Regionales (GOREs) con sus Direcciones o Gerencias Regionales de Energía y Minas (DREMs o GREMs). Gerencias Regionales de Medio Ambiente u organismos de similares competencias y obviamente el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). adscrito al MINAM, la SUNAT y recientemente la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través del alto comisionado en asuntos de la formalización, interdicción de la minería ilegal y remediación ambiental.

Los titulares de concesiones mineras, los mineros artesanales e informales, las comunidades del entorno de la minería artesanal, plantas de procesamiento metalúrgico, acopiadores y comerciantes de oro; constituyen la otra parte de los actores involucrados en el tema.

Las plantas de procesamiento, acopiadores y comerciantes de oro son los eslabones de la cadena productiva que cumplen un papel ambivalente, porque así como pueden ser parte de la solución, son generalmente parte del problema por las condiciones injustas que imponen en la comercialización (mineral, oro “refogado” o relaves de amalgamación), generando desconfianza y postergando en el caso de las plantas, una reconversión productiva con mejores opciones ambientales como sería sustituir, por ejemplo; el uso del mercurio por la cianuración del mineral en plantas convencionales.

Se complementa la primera parte del texto, además

del contexto jurídico y precisiones conceptuales de la minería en pequeña escala cuyos aspectos más relevantes han sido expuestos en los párrafos precedentes; con referencias breves a aspectos sobre tecnología y procesos operativos, comercialización, impactos generados, aspectos tributarios, organismos del gobierno y otros actores relacionados con esta actividad, así como con un glosario de dispositivos legales relacionados con la minería en pequeña escala formal e informal.

En la segunda parte del libro se plantea la **sensibilización como estrategia para la formalización**, principalmente de la minería artesanal informal y por extensión de la pequeña minería informal, en los casos que corresponda. Se propone, además de incidir en el ¿Cómo formalizarse? y ¿Qué pasos seguir para formalizarse como personas naturales o jurídicas? ; poner mayor énfasis en la motivación o sensibilización para la formalización pasando al ¿Por qué formalizarse? Y al ¿qué beneficios o ventajas puede traer la formalización?, estableciendo una relación costo-beneficio favorable a la formalización.

Entre las razones más importantes para incentivar la formalización de la actividad Minera artesanal Informal, se tiene las siguientes:

- Seguridad jurídica
- Seguridad social y salud laboral
- Expectativa de crecer
- Acceso a mejores condiciones de comercialización, como por ejemplo a la Iniciativa de Oro responsable –BGI–.
- Acceso a fuentes de financiamiento
- Asesoramiento para mejorar la gestión ambiental
- Posibilidades de adecuación a legislación sobre micro y pequeña empresa

La sensibilización es importante que sea a todo nivel, involucrando obviamente a los titulares mineros que se encuentran afectados por la actividad minera informal en sus derechos mineros y a las comunidades del entorno donde se realiza esta actividad.

En la tercera parte, se proponen y sustentan lineamientos de política sectorial para el estrato de la minería artesanal, en concordancia con la política general de reducción de la pobreza y con el objetivo de revertir la informalidad y sus consecuencias ambientales y socioeconómicas negativas.

Las propuestas de estrategias y políticas más relevantes, se detallan a continuación:

### **Formalización**

Fomentar la formalización como punto de partida, para esto el Estado debe propiciar y perfeccionar un entorno normativo viable y sostenible.

Ordenar y formalizar la minería artesanal informal resultaría más aconsejable que tratar de erradicarla. Una clara voluntad política del Estado a favor de la formalización es capaz de dinamizar este proceso.

El Estado debe rediseñar los trámites pertinentes, bajo principios de costo razonable, prontitud, eficiencia y transparencia, de tal forma que la relación costo-beneficio de la formalidad sea razonablemente favorable para el minero informal.

### **Capacitación y asistencia técnica**

El rol promotor del Estado debe reorientarse a programas de capacitación en técnicas minero-ambientales y de gestión empresarial basados en metodologías de capacitación y aprendizaje vivenciales.

Promover y orientar la asistencia técnica u otros servicios en manos de la oferta del sector privado o de las universidades.

### **Fiscalización**

El rol fiscalizador del Estado para el caso de la minería artesanal deberá ejercerse a través de las instancias pertinentes de los gobiernos regionales que tienen mayor presencia, cercanía y permanencia en las áreas de actividad minera artesanal, obviamente siguiendo normas y procedimientos de alcance nacional.

### **Prevención de conflictos.**

La actividad minera artesanal debe realizarse en un ambiente de paz social. Al Estado le corresponde el rol de facilitador en la construcción de consensos entre sus ciudadanos para prevenir conflictos en perjuicio de toda la sociedad.

### **Regionalización.**

Descentralizar y simplificar los trámites, con la consiguiente reducción de costos de la formalización de la minería artesanal informal, sin afectar ingresos del Estado.

### **Generación y adecuación de normas legales**

Perfeccionar el portafolio normativo del Estado vinculado al estrato minero artesana informal bajo principios realistas de exigibilidad y cumplimiento, pero sin desvirtuar los estándares mínimos que garanticen una actividad minera segura y ambiental y socialmente responsable.

Impulsar la realización de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) de carácter colectivo, zonal o por cuencas y micro cuencas, sin afectar los estándares de calidad exigibles para los EIA.

Implementar el necesario e imprescindible instrumento de gestión que posibilite la ejecución de planes de Ordenamiento Territorial (OT), técnicos y científicos, basados en una Zonificación Ecológica Económica (ZEE), que propicie el desarrollo económico sostenible, procurando mantener el delicado equilibrio entre la explotación racional de los recursos naturales y la preservación del ambiente y la biodiversidad.

### Comercialización

Sin afectar el principio de libre comercialización del oro, es decir sin incurrir en prácticas monopólicas, se

debe ordenar la comercialización de la producción aurífera artesanal siguiendo estándares y prácticas convencionales, bajo una estricta trazabilidad y con pleno cumplimiento de las normas que ya existían y que han sido refrendadas con recientes dispositivos legales.

Esta es una contribución que se somete a la consideración de todos los interesados en el quehacer de la minería en pequeña escala del Perú, seguramente se encontrarán muchos vacíos, algunos excesos y mucho campo fértil para la discusión, análisis y crítica como es lo esperado y normal.

**Guillermo Medina**





# PRIMERA PARTE

# PRIMERA PARTE

## 1. CONTEXTO

### 1.1 Conceptualización de la minería en pequeña escala: formalidad, informalidad e ilegalidad

En algunos países se utiliza el término *“Minería en pequeña escala”* para referirse indistintamente a la actividad de los pequeños mineros y/o mineros artesanales formales o informales, en el caso de estos últimos, en América Latina y el Caribe, tienen distintas denominaciones tales como “Garimpeiros” (Brasil), “Barequeros” (Colombia), “Coligalleros” (Costa Rica), “Gambusinos” (México), “Guiriseros” (Nicaragua), “Lavadores de oro” (República Dominicana), “Pirquineros” (Chile y Argentina), “Barranquilleros” (Bolivia), “Porknockers” (Guayana y Surinam) y “Chichiqueros” en el Perú; entre otros.

Las legislaciones mineras de algunos otros países latinoamericanos no tienen un tratamiento diferenciado por estratos, por ejemplo, Argentina, México, Guatemala, Uruguay y Chile; sin embargo en otros casos como en Colombia existe la pequeña, mediana y gran minería y se hace mención a cooperativas, pre cooperativas y minería de subsistencia.

En el Perú, algunos estudiosos del tema y ONGs, siguiendo cánones internacionales que reflejan distintas realidades a la nuestra, utilizan la denominación **MAPE-“Minería artesanal y en pequeña escala”**, asumiendo que pequeña escala es igual a pequeña minería.

En el caso peruano, existiendo en nuestra legislación, además de la **Mediana y Gran minería** (Régimen General) dos estratos distintos y diferenciados como son la **Pequeña minería y la Minería artesanal**, el autor, opta por la denominación de **“Minería en pequeña escala”**, para referirse tanto la pequeña minería como la minería artesanal que efectivamente, corresponden a una escala productiva relativamente pequeña, en comparación con la del Régimen General. En otros países con menor contextura minera que la nuestra, lo que nosotros consideramos “minería en pequeña escala”, podría constituir para ellos su “minería en general”, lo cual refuerza el argumento de considerar la realidad minera de cada país.

Esta situación aparentemente sutil e intrascendente, tiene sustento además; en el hecho de que, existe una dificultad de definición y conceptualización de estos estratos, que incluso lleva a algunos “expertos” a considerar, como algo igual; tanto a la minería informal como a la minería ilegal.

La minería artesanal en el Perú es una actividad ancestral que toma gran impulso, con visos de

informalidad e ilegalidad; a fines de la década del 80, en un contexto de recesión económica, crisis del campo y violencia política generada por el terrorismo determinando procesos migratorios, principalmente a zonas con filiación aurífera dado los relativamente altos precios alcanzados por este metal; lo que explica que un elevado porcentaje de esta actividad, del orden del 90%; está orientada a la explotación de yacimientos auríferos ya sean aluviales o de vetas y en una pequeña proporción a yacimientos no metálicos, materiales de construcción y eventualmente al cobre (**Gráfico N° 1**).

Las características y rasgos peculiares que identifican a la denominada “Minería artesanal/informal” en el Perú, que incluso no compatibilizaban con los de la llamada “Pequeña minería tradicional” dentro de la cual tácitamente se la involucraba; determinaron por mucho tiempo su exclusión de la legislación minero - ambiental peruana, a pesar del considerable número de personas que involucraba y de su importante contribución en cuanto a volumen y valor de producción, particularmente en el rubro aurífero y obviamente de su vigencia incontrastable dentro de la trama social de la realidad peruana.

A comienzos del año 2002 se promulgó la **Ley N° 27651** - “Ley de formalización y promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”- posteriormente su respectivo reglamento -**D.S. 013-2002-E.M**- creándose así el marco jurídico adecuado y perfectible para el reconocimiento oficial de la Minería artesanal/ informal peruana. y obviamente se establecieron las condiciones básicas para aspirar a la integración de la Minería artesanal/ informal en el sector de la economía formal.

Anteriormente, incluso hasta para identificar a la Minería artesanal/ informal; se tenía que recurrir en “préstamo” a la definición que sobre esta actividad había adoptado el Banco Mundial (*“Tipo más primario de minería, caracterizada por individuos o grupos de individuos que explotan depósitos en pequeña escala con métodos manuales o equipos muy simples”*). Esto explica, probablemente; diversas interpretaciones donde algunos pretenden minimizar esta actividad, encasillándola en el uso de sólo algunas herramientas muy básicas y arcaicas no permitiendo el desarrollo e implementación de equipos y maquinarias adecuados para los parámetros de producción legalmente establecidos (Art.10° de la Ley 27651 y sus modificaciones que sustituyen el Art 91° del TUO de la Ley General de Minería).

A raíz de la Ley N° 27651 se ha establecido dos parámetros para distinguir a los distintos estratos de la minería peruana (tamaño de concesiones y capacidad de producción) (**Tabla N° 1**).

Gráfico N° 1

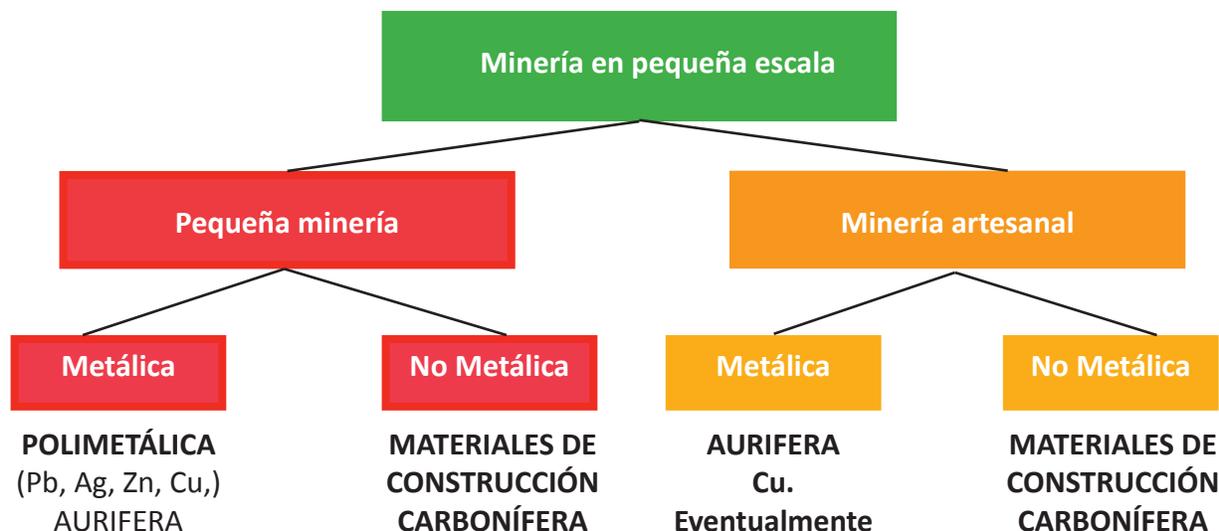


Tabla N° 1

ESTRATIFICACIÓN DE LA MINERÍA EN EL PERÚ		
ESTRATO	TAMAÑO DE CONCESIONES	CAPACIDAD PRODUCTIVA
Gran Minería Mediana Minería	Más de 2,000 Ha Más de 2,000 Ha	Más de 5,000 TM/día Hasta 5,000 TM/día
Pequeña Minería Minería Artesanal	Hasta 2,000 Ha Hasta 1,000 Ha	Hasta 350 TM/día Hasta 25 TM/día
(1) Hasta 3,000 m <sup>3</sup> /día para depósitos de placeres – 1200 TM/día no metálicos (2) Hasta 200 m <sup>3</sup> /día para depósitos de placeres – 100 TM/día no metálicos		

Las denominaciones de Pequeña Minería y Minería Artesanal, guardan relación con la **escala productiva o el tamaño de las concesiones mineras** que usufructúan. En cambio los conceptos de formalidad, legalidad o de sus respectivos antónimos, tienen connotaciones de adecuación, cumplimiento o incumplimiento total, parcial o nulo de la normatividad y reglamentación de esta actividad, es decir de **estatus administrativo y jurídico**.

Lamentablemente existe la **minería artesanal ilegal o ilícita**, esta actividad de subsistencia se realiza afectando derechos de terceros o en áreas del Estado,

sin contar con autorización o compromiso contractual que los faculte e incumpliendo normas ambientales y mineras vigentes.

Por otro lado, usualmente la informalidad está asociada a problemas de pobreza y de reducida capacidad de inversión y de producción. Sin embargo hay quienes no son actores de subsistencia por el grado de mecanización que alcanzan y porque disponen de recursos económicos; Ellos se encubren dentro de esta actividad, incentivando la ilegalidad para incrementar sus ingresos económicos incurriendo en lo que se considera **actividad minera ilegal**.

De este raciocinio se deduce que la informalidad no es sinónimo, ni característica exclusiva de la Minería Artesanal, los casos de Huepetuhe, La Pampa, Delta etc. en Madre de Dios, así como morrenas de Ananea en Puno y otros; ya no califican como mineros artesanales e incluso como pequeños mineros y que al carecer en muchos casos de derecho para explotar los yacimientos o no cumplir la normatividad vigente, los tipifica también como ilegales y en algunos casos benévolamente como informales.

De otro lado se ha dicho que en el ámbito de la minería artesanal y en menor proporción en la pequeña minería “nada es absolutamente formal ni absolutamente informal” y por lo tanto la formalización no puede ser entendida como un acto puntual sino más bien como un largo, gradual, persistente y consecuente proceso de avance desde situaciones de ilegalidad e informalidad hasta su integración en la economía formal y de desarrollo sostenible.

Por lo tanto, la formalización minera es un PROCESO que involucra varios aspectos y comprende también, más que la simple legalización de títulos mineros o autorización contractual de explotación (aspectos esenciales pero no únicos), la adecuación a las normas que regulan la actividad, ejerciendo derechos y asumiendo obligaciones en aspectos ambientales, de salubridad, seguridad industrial y laborales entre otros.

De lo expuesto se deduce, asumiendo los riesgos de una sistematización extrema; que existen tres estados situacionales que tipifican la actividad minera artesanal:

- a. Los casos de **minería artesanal ilegal** cuando los mineros artesanales ocupan, mediante invasión; concesiones mineras privadas o áreas libres sin título minero.

De otro lado existen también operadores mineros que sin pertenecer al estrato artesanal, por su significativo nivel de mecanización, inversión y producción; realizan **actividades mineras ilegales**, ocasionando los mayores impactos negativos de todo orden.

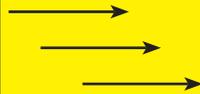
- b. A pesar de ser titulares mineros o contar con el consentimiento del titular, mediante acuerdos informales, y cumplir algunas obligaciones legales, hay casos en que no alcanzan el estatus de formalidad, encasillándolo por lo tanto en una situación de **minería artesanal informal**.

- c. Existe también casos, por el momento minoritarios; de **minería artesanal formal**, que alientan la convicción de que ordenar y formalizar la minería artesanal resultaría más aconsejable que tratar de erradicarla.

Una clara voluntad política del Estado a favor de la formalización es capaz de dinamizar este proceso.

El siguiente cuadro grafica los diferentes estados situacionales que caracterizan a la Minería en pequeña escala en el Perú y cuya consideración nos de múltiples dimensiones, que de una condenable permite sostener que la formalización es un PROCESO y absoluta ilegalidad (Rojo) pasa por etapas de informalidad o en vías de formalización (Ámbar), hasta su incorporación en el sector de la economía formal (Verde) que es lo ideal; y consecuencia la formalización no se la debería abordar con un maniqueísmo radical en el sentido de que se es formal o se es ilegal (**Tabla N° 2**).

**Tabla N° 2**

Actividad Ilegal	Economía Informal	“Zona gris” entre informal y formal	Economía formal
MINERÍA ILEGAL	MINERÍA INFORMAL	PROCESO DE FORMALIZACIÓN 	MINERÍA FORMAL Desarrollo Sostenible

En consecuencia resultaría obvio que el tratamiento tiene que ser diferenciado: aplicación rigurosa de la Ley para los ilegales, apoyo para los informales con voluntad cierta de formalizarse e igualmente apoyo para la consolidación de quienes lograron formalizarse.

A raíz de los Decretos Legislativos (particularmente los DL N° 1100 y DL N° 1105), se han establecido criterios adicionales para tipificar las actividades de la Minería en pequeña escala, que se consideran a continuación:

**Minería Ilegal:** Actividad minera ejercida por persona natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad, usando:

- Equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal).
- Sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades,
- Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera

ejercida en **zonas prohibidas**, se considera ilegal.

**Minería Informal:** Actividad minera que es realizada usando:

- Equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero O Productor Minero Artesanal).
- Sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades.
- Realizan sus actividades **en zonas NO prohibidas** para la actividad minera.
- Ejercida por personas, naturales o jurídicas, o grupo de personas organizadas para realizar dicha actividad y que **hayan iniciado un proceso de formalización conforme a lo establecido en los dispositivos legales pertinentes.**

**Minería Formal:** Actividad minera ejercida por personas naturales o jurídicas, que:

- Utiliza equipos y maquinaria adecuados para su nivel productivo.
- Cumple las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen estas actividades.
- Realiza sus actividades en zonas NO prohibidas.
- Dispone la **autorización de Inicio/reinicio de actividades.**

### **1.2 Pequeña minería tradicional**

Se orienta, en su mayor parte a la explotación de yacimientos Auríferos y también Polimetálicos (Plata, Zinc, Plomo, Cobre, etc.); No metálicos y Carboníferos.

Evolución de los criterios de calificación de Pequeños Productores Mineros (**Tabla N° 3**).

La pequeña minería tradicional se caracteriza mayormente, por:

- Operar derechos legalmente constituidos.
- Usar tecnologías intermedias, apropiadas.
- Cumplir en su mayoría, con las obligaciones legales y administrativas que corresponde a los titulares mineros.
- Cumplir en su mayoría, con obligaciones tributarias y pagar impuestos.
- La mayor parte de insumos que utiliza son

producidos por la industria nacional.

- Los explosivos y reactivos controlados, que utiliza son adquiridos de manera legal.
- Gran parte de la pequeña minería tradicional, confronta, como consecuencia de sus limitaciones económicas, una clara posición de desventaja para acceder a fuentes de financiamiento compatibles con sus necesidades y expectativas de crecimiento productivo.

Como resultado de lo señalado en el punto precedente, su adecuación a la normatividad ambiental vigente y otras que garanticen su desarrollo sostenible en armonía con el ambiente y las comunidades circundantes, resultan un tanto limitadas.

### **1.3 Causas que originan la informalidad minera artesanal**

Entre los diversos factores que contribuyen a la informalidad de la minería artesanal en el Perú se tienen: la pobreza, el desempleo, la creciente informalidad de nuestra economía, las barreras burocráticas que condicionan elevados costos de trámites y prolongados plazos para la formalización, la sobre posición de normas y conflictos de derecho y la escasez de recursos para implementar mecanismos de fiscalización.

La minería artesanal por ser intensiva en el uso de mano de obra se ha convertido en un importante generador de empleo para personas que no pueden insertarse en los mercados laborales y por lo tanto un número elevado de personas pobres en condiciones de trabajar debe buscar refugio en actividades creadas al amparo de sus propias posibilidades constituyendo el sector informal autónomo o de trabajadores por cuenta propia.

A los factores mencionados, se añaden el incremento espectacular y sostenido del precio internacional del oro (de US\$ 250/Oz Au. a fines de la década del 90 a US\$ 1,300 - 1.400/Oz Au. actualmente, habiendo llegado a picos superiores a US\$ de 1,800/Oz Au.) y la riqueza aurífera del país, que constituyen factores complementarios que explican el incremento y/o inicio de la actividad minera artesanal informal en las regiones de Madre de Dios, Puno, Ica, Ayacucho, Arequipa, La Libertad, Cajamarca, Piura, Lima, Loreto, Huánuco, Ucayali, Cerro de Pasco, Apurímac, Cusco, Huancavelica, etc (**Gráfico N° 2**).

El incremento del precio internacional del Oro, pone en discusión o en todo caso mediatiza, uno de los tres parámetros concurrentes para tipificar la actividad minera artesanal, cual es, la de constituir **actividad de subsistencia o sustento**; porque si bien es cierto que a cotizaciones de US\$ 250-300 /Oz Au la “utilidad” que obtenían los mineros artesanales era su propio jornal, que autogeneraban;

Gráfico N° 2



en cambio a cotizaciones actuales, del orden de los US\$ 1,300-1,400 Oz/Au sí resulta una actividad muy rentable, aún a una escala artesanal de producción.

Siendo múltiples las causas de la ilegalidad e informalidad en el ejercicio de la minería artesanal, considero que una de las más importantes ha sido la carencia de una política de Estado, para el sector de minería artesanal informal/formal; que debe fundamentarse en una visión a largo plazo, independiente de la buena o mala voluntad de los “gobernantes de turno”, hechos aislados, circunstanciales o prejuicios que pudiera suscitar la minería artesanal.

En el caso de la Minería Artesanal Informal/formal, la política sectorial no ha tenido la continuidad esperada, de una política del Estado por cuanto el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), luego de la promulgación de la Ley N° 27651 optó por la política de “no tener política” para la minería artesanal, pues desarticuló el Proyecto Minería Artesanal y Pequeña Minería - MAPEM, estableció procedimientos administrativos engorrosos y no implementó a cabalidad lo establecido en la Ley respecto a la promoción de la minería artesanal.

A raíz del proceso de descentralización político-administrativo y la creación de los Gobiernos Regionales, el Gobierno Central, a través del MINEM, transfirió a las Regiones, las funciones y competencias sobre pequeña minería y minería artesanal, con limitados recursos financieros y sin programas de acompañamiento técnico-administrativo que posibiliten a las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREMs) o instancias similares; cumplir sus funciones de manera adecuada.

Dentro de una coherente política para este sector, y

contemplando las peculiaridades de cada zona, no se rescató, replicó o adaptó las exitosas experiencias realizadas y validadas por los Ex – Proyectos MAPEM y PEMIN del Ministerio de Energía y Minas (1995-2002) así como de los Ex – Proyectos, GAMA, PEMA, de la Cooperación Internacional Suiza en el denominado Sur Medio (Ica, Ayacucho y Arequipa) y en parte de Puno (2001-2010) compatibilizándolas con la propuesta del “Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal”, elaborado por una Comisión Técnica multisectorial creada en virtud del DS. N° 045-2010-PCM y aprobado por DS. N° 013-2011-EM del 30 de marzo del 2011, que tenía una cobertura geográfica regional más amplia y con un enfoque multisectorial que consideraba aspectos no solamente mineros sino también de índole legal, social, económica, ambiental, tributaria y laboral, entre otros y cuyo antecedente cercano y coincidente era el Proyecto APOGORE.

La implementación en el año 2010, por parte del MINEM, del “Proyecto de apoyo a los gobiernos regionales para la formalización de la minería artesanal” –APOGORE- (2010-2011), bajo gestión del PNUD y con aporte de la Cooperación Suiza, a través del Proyecto PEMA (ex GAMA), hasta Agosto 2011; constituyó una buena iniciativa para superar los limitantes señalados en el párrafo precedente y que debió continuar ejecutándose bajo criterios exclusivamente técnicos y respetando las autonomías regionales.

Recientemente, a partir de febrero 2012 y como resultado de facultades delegadas al Poder Ejecutivo mediante Ley N° 29815; se han dado los Decretos Legislativos N° 1099-1107 y normas conexas, que actualmente regulan el proceso de formalización de la Minería en pequeña escala en curso y es de esperar que finalmente se consolide en políticas públicas para este sector.

Tabla N° 3

Dispositivo Legal	Fecha	Parámetros
<b>Código de 1950</b>	12.05.50	No hace referencia
<b>D.L. N° 18880</b>	08.06.74	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos de 300 Ha</li> <li>• Valor de producción anual: Más de S/.100,000 y Menos de S/.10'000,000</li> <li>• Escala de Producción 1/15 de Reservas</li> </ul>
<b>D.L. N° 109</b>	12.06.81	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasta 5,000 Ha.</li> <li>• Hasta 350 TMD Metálicas</li> <li>• Hasta 500 TMD, No Metálica y Carboníferas</li> <li>• Hasta 500m3/D. Materiales de construcción y gravas</li> </ul>
<b>D.S. N° 014-92-EM T.U.O</b>	03.06.92	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasta 1000 Ha</li> <li>• Hasta 150 TMD Metálicas</li> <li>• Hasta 200 m3/D Materiales de Construcción, gravas auríferas y metales detríticos</li> </ul>
<b>Ley 27651</b>	24.01.2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasta 2,000 Ha</li> <li>• Hasta 350 TMD filoneano</li> <li>• Hasta 3,000 m3/día- Gravas auríferas y Materiales detríticos</li> </ul>
<b>D.Legislativo N° 1040</b>	26-06-2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasta 2,000 Ha</li> <li>• Hasta 350 TMD filoneano metálicos</li> <li>• Hasta 1200 TMD No metálicos</li> <li>• Hasta 3,000 m3/día placeres</li> </ul>

#### 1.4 La informalidad de la minería artesanal como problema

En el Perú al igual que en otros países latinoamericanos, para referirnos a algo más cercano a nuestra realidad la informalidad en general, alcanza porcentajes del orden del 60% de las economías nacionales como resultado de diversos factores tales como pobreza, exclusión social, desempleo y la percepción de muchos, que no ven en la formalidad un beneficio, sino más bien un perjuicio por los altos costos en tiempo y dinero necesarios para realizar gestiones y trámites y la falta de políticas públicas que generen incentivos para la formalización.

Las características que identifican las actividades informales en general, pueden ser aplicables en gran parte a la minería informal, pero con una particularidad de que la informalidad en la minería artesanal ocasiona impactos ambientales de mayor intensidad y está vinculada, en su mayoría; a la migración de poblaciones urbanas al ámbito rural, en busca de empleo y oportunidades de desarrollo que les son esquivos en sus lugares de origen. En cambio la informalidad urbana se ha originado en un flujo poblacional contrario, es decir del ámbito rural a las ciudades y es la que ha concitado mayores estudios e intentos de formalización al presente.

Dentro del contexto antes enunciado, la minería artesanal es una actividad que constituye una oportunidad de empleo e ingreso para los sectores de población pobres no solo en el Perú sino también de muchos países en el mundo que cuentan con recursos minerales de alto valor intrínseco (especialmente yacimientos de Oro), factibles de ser explotados con tecnologías simples y por lo tanto representa no solamente una estrategia de subsistencia sino también constituye una oportunidad de desarrollo y un importante instrumento de lucha contra la pobreza y de inclusión social.

Sin embargo la informalidad de gran parte de la minería artesanal y la actividad ilegal constituyen los principales y grandes obstáculos para alcanzar sus objetivos de desarrollo técnico, ambiental, económico y social, generando por el contrario, una serie de problemas multidimensionales que afectan no sólo a los propios mineros artesanales, sus familias y comunidades del entorno, sino también compromete el desarrollo, local, regional y nacional.

La actividad minera artesanal informal, presenta las siguientes características negativas más relevantes:

- Se encuentran ubicadas en áreas geográficas muy dispersas, generalmente en lugares aislados donde la **presencia del Estado es muy débil**, lo que dificulta su labor fiscalizadora en menoscabo de la formalidad (**Fotos N° 1, 2 y 3**).

- La ocupación ilegal de concesiones y de terrenos de propiedad privada o del Estado generan conflictos que configuran una situación de **incertidumbre e inseguridad jurídica**.
- **Explotación irracional de los recursos**, con baja recuperación de los mismos y despreocupación por el medio ambiente



Centro minero artesanal La lomada Arequipa - Perú



Centro poblado La Rinconada Puno - Perú



Centro Poblado Huelphue Madre de Dios Perú

- La población minero artesanal tiene **escasa formación y educación ambiental**. Los conceptos de medio ambiente y contaminación ambiental, inicialmente les resultan algo abstractos; pero estudios realizados sobre mercurialismo en algunos asentamientos del Sur Medio y campañas de sensibilización sobre el particular ; permiten comprobar que la población puede objetivar mejor los problemas de contaminación ambiental a través de sus efectos sobre la salud de las personas (**Fotos N° 4 y 5**).



Sensibilización contra la utilización de mercurio.

- El carácter precario de la actividad minera informal y/o el desconocimiento de alternativas técnicas y la desconfianza inicial que les suscita, limitan, postergan o condicionan las mejoras tecnológicas, restringiendo las posibilidades de asumir los costos requeridos para la mejora de la situación ambiental y las condiciones de seguridad y salud ocupacional.
- Prácticas ambientales inaceptables, por la incorrecta utilización del mercurio y cianuro, la deforestación y erosión de suelos y alto contenido de sólidos en suspensión en los ríos, etc.
- El uso ilegal de explosivos, recurriendo al contrabando y el manejo inapropiado de estos.
- Crea mala imagen de la actividad minera en general y el consiguiente rechazo de la población, como se percibe con la difusión mediática de sus debilidades y amenazas y su inclusión en el mapa de conflictos elaborado por la Defensoría del Pueblo.

### 1.5 Minería artesanal formal, como reto y oportunidad

El sector minero artesanal formal presenta una serie de aspectos positivos los cuales articulados adecuadamente ofrecen un alto potencial y oportunidad de inclusión social y desarrollo:

- Centros poblados superpuestos a las operaciones mineras y carencia de servicios básicos de saneamiento.
- La actividad productiva se caracteriza por ser desarrollada de manera individual o en pequeños grupos, configurándose una desintegración del proceso productivo, desde la extracción hasta las actividades de beneficio de los minerales. En estas condiciones se torna más difícil por parte de los mineros informales, asegurar una explotación sostenible del recurso y el manejo del medio ambiente (**Foto N° 6**).



Centro minero Lomo de Corvina, Ica - Perú

- Por lo general constituye una **alternativa de explotación de yacimientos de pequeña magnitud** que por métodos convencionales, frecuentemente no serían económicos. Igual situación se da en las labores de prospección y exploración artesanales que posibilitan una detección visual y determinación inmediata de las posibilidades económicas de estructuras mineralizadas pequeñas, que serían costosas de lograr mediante programas topográficos, de muestreo y métodos geofísicos y geoquímicos.
- El alto valor intrínseco de pequeños yacimientos, principalmente de Oro, la alta selectividad del trabajo manual y la relativamente **poca inversión inicial necesaria para una operación artesanal**, permiten un aprovechamiento rentable.
- Utiliza **técnicas intensivas en mano de obra** generalmente no calificada, es gran generadora de autoempleo.
- Tiene **baja demanda de infraestructura**, utiliza equipos y herramientas, compatibles con su escala productiva y genera ingresos a corto plazo.
- **Genera desarrollo en zonas apartadas y deprimidas del país**, donde en muchos casos no es posible articular otro tipo de actividad productiva.
- Ofrece posibilidades de **ingreso superior a los que presentan sectores de ocupación alternativa** y

constituye en muchos casos una fuente de ingresos complementaria a otras economías rurales como por ejemplo la agricultura o ganadería.

- Los ingresos que genera llegan de manera más directa a las zonas rurales, dinamizando sus economías y propiciando encadenamientos productivos locales.

### 1.6 Iniciativas legales: avances y dificultades en el proceso de formalización de la minería en pequeña escala

#### Ley Nº 27651: “Ley de Formalización de la pequeña minería y minería artesanal”, reglamento y modificatorias.

En este aspecto se considera pertinente efectuar algunos comentarios y observaciones, que con el mejor ánimo constructivo y sin pasiones ni falsos triunfalismos pretendo valorar y también discrepar, respecto a las iniciativas legales y acciones realizadas desde el año 2002 a la fecha, para afrontar el reto que plantea las actividades de la denominada Minería en pequeña escala en su facetas de informalidad y de ilegalidad.

Con la dación de la Ley Nº 27651 “Ley de Formalización y promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal” (24-01-2002) y la promulgación de su respectivo Reglamento. D.S. Nº 013-2002-EM ( 21-04-2002 ); se inició el largo y azaroso proceso de formalización de la actividad minera en pequeña escala.; que si bien es cierto, por sí solos no pretendían resolver la compleja problemática de la minería artesanal, también es igualmente es cierto, que sin este marco legal, obviamente perfectible; no era posible ni siquiera intentar un proceso serio de formalización y promoción de esta actividad, contemplando las peculiares connotaciones legales, humanas, sociales, técnicas, económicas y ambientales de este sector.

**En términos generales, resulta rescatable y fundamental la incorporación del concepto y realidad de la minería artesanal en el contexto de la legislación minera peruana.**

En términos específicos con la Ley Nº 27651 se consideró e implementó algunos beneficios y tratamiento diferenciados para Pequeños productores mineros y Productores minero artesanales, referidos entre otros a:

- Producción minera (Art. 6º)
- Derecho de Vigencia (Art. 7º)
- Pago de penalidad, multas y sanciones (Art. 8º, 9º y 13º)
- Derecho de preferencial para la formulación de petitorios en determinadas áreas definidas mediante Ley.
- Registros Administrativos de pequeños productores mineros y productores mineros artesanales.

En cuanto a las medidas adicionales de apoyo a la Minería Artesanal, se han registrado avances en cuanto a capacitación tecnológica, operativa y de

organización, con la activa participación del Proyecto de “Gestión Ambiental de la Minería Artesanal”-GAMA- de la Cooperación Suiza (2001-2010); evidenciados en los siguientes aspectos más relevantes:

- Progreso en el nivel organizacional de los mineros artesanales/informales y de asociaciones de mujeres mineras artesanales.
- Construcción de consensos para la solución del conflicto más emblemático de la informalidad minera del país: La Rinconada en el departamento de Puno (**Foto Nº 7**).

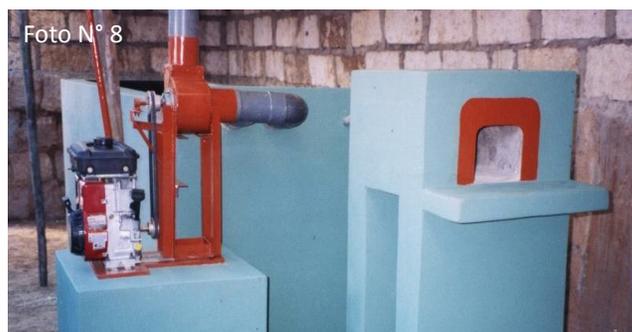
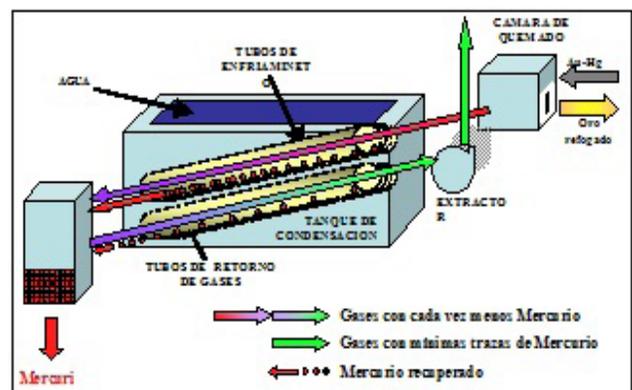


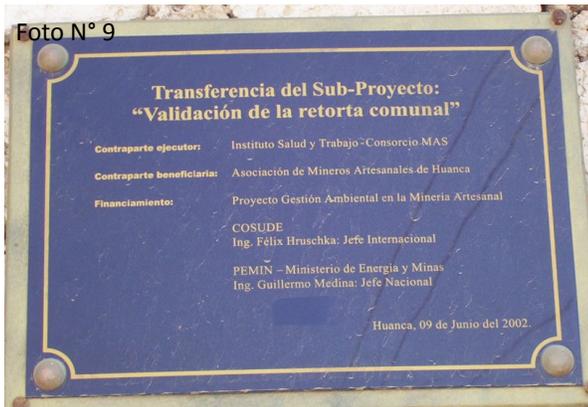
Firma del Convenio (15.08.2007)

Izq – Derecha Jorge Bedoya titular minero, Felipe Isasi, Vice-ministro de minas, Freddy Mamani, representante de mineros artesanales de La Rinconada, Guillermo Medina, Jefe de Proyecto GAMA, Tomás Cenzano , Congresista de la República.

- Propuestas validadas y construcción de 15 “Retortas comunales” en el denominado Sur Medio, con el involucramiento directo y proactivo del Gobierno Regional de Arequipa; que posibilitan la recuperación y reutilización del Mercurio con evidentes beneficios ambientales y económicos (Gráfico Nº3, Fotos Nº 8 y 9).

Gráfico Nº 3





Ex embajador de Suiza Sr. Bear Loeliger y dirigentes mineros.

En la plataforma GECO los links más importantes para sus usuarios son: “El Precio del Oro”, que permite calcularlo, según la cotización internacional, calidad y el tipo de cambio para su conversión a soles y el denominado “Temas y documentos” que consigna información de todos los subproyectos efectuados por GAMA e información, autorizada por sus fuentes; sobre técnicas mineras, asuntos organizativos y socio económicos, publicaciones y misceláneas relacionadas con la minería artesanal.

Todavía no existen avances significativos, en cuanto a resultados logrados con la aplicación de los llamados “Acuerdos o contratos de explotación” que constituyen una alternativa de solución para el enorme problema y “cuello de botella” que representa el hecho de que cerca del 90% de las operaciones informales de mineros artesanales, sobre todo en el denominado “Sur Medio”; se encuentran en concesiones de terceros.

En cuanto a las tareas pendientes más apremiante, se tiene la implementación del Plan de desarrollo de la Minería Artesanal; en lo referente a aspectos ambientales en la Pequeña Minería y Minería Artesana, particularmente en las operaciones aluviales en la región de Madre de Dios.

Un vacío remarcable, en la Ley N° 27651, su reglamento y modificatorias, era la ausencia de aspectos normativos relacionados con la comercialización de la producción de la minería artesanal. que sin afectar el principio de libre comercialización; debería regirse por estándares convencionales generalmente aceptados y aplicados en esta clase de actividades para generar relaciones de confianza entre productores mineros artesanales y comercializadores y de ser posible, el acceso de los mineros artesanales a la comercialización directa de su producción, en un contexto de inclusión en la economía formal.

### Decretos Legislativos N°s 1099 al 1107 y normas conexas

Por Ley N° 29815 se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de **minería ilegal**.

Mediante sucesivos Decretos Legislativos se aprueba acciones de interdicción a la *minería ilegal* inicialmente,

- Talleres de capacitación y subproyectos relacionados con tecnologías adecuadas a la minería artesanal en: minado, perforación, voladura, ventilación, sostenimiento, acarreo e implementación de equipos de seguridad y aspectos de medio ambiente (**Foto N° 10**).



Taller de Capacitación en Chala, Arequipa - Perú

- Gestiones empresariales más eficientes en algunas comunidades minero artesanales que actualmente están Certificadas e incursas en el Comercio justo del Oro como son los casos de SOTRAMI y AURELSA (en Ayacucho) o en proceso de certificación como MACDESA y MEDSURSA (en Arequipa) y otros a los que se podría agregar Corporación Minera Ananea S.A. (en La Rinconada - Puno), en proceso de consolidar su formalización.

Implementación de telecentros y ampliación de puntos de acceso para la comunicación y gestión de conocimientos vinculados a la minería artesanal, utilizando el internet dentro de un programa de Tecnologías de Información y comunicación (TIC) (**Foto 11**).

Implementación de La **plataforma GECO** (Gestión de Conocimientos: <http://geco.mineroartesanal.com>) que entró en línea a partir de Abril del año 2006 y que constituye actualmente una de las mejores fuentes de información relacionadas con la minería artesanal.

en el departamento de Puno (DL N° 1099) y luego en toda la república (DL N° 1100). Posteriormente se dan medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como instrumento de lucha contra la *minería ilegal* (DL N°1101), se incorpora al código penal los delitos de *minería ilegal* (DL 1102); se establece medidas de control en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que pueden utilizarse en la *minería ilegal* (DL N° 1103) y se modifica la legislación sobre la pérdida de dominio (DL N° 1104).

Continuando, se legisla sobre la lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la *minería ilegal* y crimen organizado (DL N° 1106) y se establece medidas de control y fiscalización en distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que pueden ser utilizados en la *minería ilegal* y en el producto minero obtenidos de dicha actividad (DL N° 1107).

Todos los Decretos Legislativos reseñados tienen una orientación precisa hacia la *actividad minera ilegal*, lo cual es correcto y merece el consenso general, sin embargo el problema se presenta en la tipificación de lo que se considera como actividad *minera ilegal* (Art 3° del DL N° 1100). “toda actividad minera que se lleve a cabo sin contar con la **autorización de inicio o reinicio de operación minera, otorgada por autoridad competente, previo informe técnico favorable del MINEM; será considerada como actividad minera ilegal**”.

Si bien es cierto que resultaba razonable legislar en el sentido de que no basta con tener un título minero, ni la presentación de solicitudes de certificación ambiental y otras autorizaciones para realizar actividades mineras; resultado preocupante, tal como estaba redactado este artículo; que condicionaba contar con la *autorización de inicio/reinicio de operación minera* para no ser ilegal; sin tomar en consideración que la formalización es un PROCESO de múltiples dimensiones, que de una ilegalidad absoluta (condenable), pasa por estados de informalidad o en vías de formalización, hasta su incorporación en el sector de la economía formal (lo ideal) y en consecuencia la formalización no se la debería abordar con un maniqueísmo radical en el sentido de que se es formal o se es ilegal.

Esta situación se precisó mediante el DS.N° 006-2012-EM y con mayor alcance mediante el **Decreto Legislativo N° 1105** que “establece disposiciones para el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal”, redefiniendo los conceptos de minería ilegal, minería informal y por consecuencia lo que es la minería formal, reconociendo que la formalización es un proceso e indicando que el proceso de formalización **“culmina en un plazo máximo de 24 meses (19-Abril-2014) y que por Decreto Supremo, refrendado por el MINEM, podrá ampliarse el mencionado plazo”**.

Se estableció también seis pasos para la formalización de la actividad minera de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, lo que representa una importante y razonable rectificación al inconsistente procedimiento anterior que, con la sola obtención del título minero recibían la calificación de Pequeño productor minero o Productor minero artesanal cuando no habían producido (en la mayoría de los casos) ni un solo gramo de mineral, ni se adecuaban a la normatividad vigente.

Pasos para la formalización de la actividad minera de pequeña escala:

1. La Presentación de Declaración de Compromisos.
  2. La Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión, Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la Concesión Minera.
  3. La Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso de Terreno Superficial.
  4. La Autorización de Uso de Aguas.
  5. La Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo. (\*)
  6. Autorización para Inicio/Reinicio de actividades de Exploración, Explotación y/o Beneficio de Minerales.
- (\*) *Posteriormente se flexibilizo el trámite a la “presentación” del IGAC, obviamente con miras a la consiguiente y posterior aprobación.*

En el DL. N° 1105, se indica además que “*una vez presentada la Declaración de Compromisos, deben cumplir con acreditar aquellos requisitos necesarios para culminar su formalización, entendiéndose que cada paso es un requisito del anterior... (sic) sin perjuicio de que algunos pudieran tramitarse de manera simultánea*”.

Desde nuestro punto de vista no es realista sostener que algunos pasos pueden tramitarse de manera simultánea, cuando por ejemplo, si no se ha resuelto previamente los contratos de Explotación o Cesión o no se ha acreditado la propiedad o autorización de uso del terreno superficial, resultaría riesgoso y en algunos casos hasta innecesario, encargar la realización del IGAC y tramitar su aprobación. En consecuencia los pasos para la formalización tienen una naturaleza esencialmente prelativa y **son precisamente el paso 2 (titularidad o Contrato de exploración o Cesión) y el paso 3 (Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso de Terreno Superficial, con la sobre posición de derechos; los principales “cuellos de botella” del proceso.**

En el DL: N° 1105, se establecieron compromisos de diferentes entidades del Estado, para normar procedimientos y medidas complementarias; que coadyuven al proceso de formalización con el enunciado común de establecer un “plazo máximo de 30 días calendario a partir de la entrada en vigencia del DL N° 1105”(19-04-2012), es decir el 20 de mayo del 2012, pero que no se cumplieron, lo cual confirma que los procesos no se pueden constreñir a plazos rígidos, por cuanto la realidad en algunos o muchos

casos, no se condice con las buenas intenciones y existe la posibilidad de incumplimiento, incluso del propio Estado. Se consigna cuadro resumen sobre este aspecto: (**Tabla N° 4**)

Como comentario final de esta apretada síntesis del actual proceso de formalización, se indica:

Un aspecto relevante y fundamental es la distinción entre minería ilegal y minería informal y que existe consenso nacional, incluidos los mineros de pequeña escala con voluntad cierta de formalizarse; para la erradicación de la minería ilegal en todos sus niveles.

Se considera prematuro sostener que el proceso de formalización ha resultado exitoso o que es un fracaso, lo importante es que existe voluntad política para afrontar el problema y es de esperar se consolide como **Política pública**, por cuanto su carencia ha sido una de las razones fundamentales para no haber tenido mayores avances en el proceso de formalización de la actividad minera de pequeña escala y su inserción en la economía formal, con todos los beneficios que ello implica para la sociedad, para el Estado y para los propios mineros.

Las prórrogas o ampliaciones de plazo que se han registrado en el proceso en curso, son eso .....prorrogas y considero que se originan debido a que inicialmente se subestimó el problema proponiendo plazos poco realistas, aunque se dejó abierta la posibilidad de prorrogarse mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Energía y Minas (párrafo 3 del Art. 3° del DL. N° 1105).

Por lo tanto recurrir a eufemismos, tales como “se establecen precisiones”, “fortalecen el proceso de formalización” o sostener que “**el acceso** al proceso de formalización concluye indefectiblemente”, originan desconfianza en el proceso, cuando todos sabemos o sabíamos “que **el proceso** de formalización culminaba en un plazo máximo de 24 meses” corridos desde la publicación del DL N 1105, es decir el 19-Abril-2012, lo cual confirma que se subestimó el problema.

Finalmente. ya está aprobada la norma que rige la “Estrategia de Saneamiento de la Pequeña minería y Minería artesanal” (Decreto Supremo N° 029-2014-PCM), que se desarrollará siguiendo 4 ejes estratégicos y en donde se hace referencia al “Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal”, elaborado por una Comisión Técnica Multisectorial creada en virtud del DS. N° 045-2010-PCM y aprobado por DS. N° 013-2011-EM del 30 de marzo del 2011.

Como asuntos pendientes a abordar, se considera prioritario lo referente a (I) titularidad o alternativamente Contratos de explotación o Cesión, (II) la autorización de uso del terreno superficial y la (III) sobre posición de derechos (Minero, Forestal, Comunidades nativas

o campesinas, Áreas naturales protegidas y otros); que son los principales “cuello de botella”, que pueden condicionar el resto de acciones previstas para encaminarse a la culminación satisfactoria del proceso de formalización.

## 2. TECNOLOGÍA

### 2.1 Generalidades

Un elevado porcentaje de las actividades de la minería en pequeña escala, particularmente de la minería artesanal; (del orden del 90%), están orientadas a la explotación de yacimientos auríferos.

Los yacimientos explotados por la minería artesanal formal y/o informal están constituidos principalmente por yacimientos primarios, filoneanos o de vetas de alta ley o minas que fueron trabajadas previamente, mediante métodos de minería subterránea, por empresas mineras convencionales que dejaron infraestructura y accesos rescatables (**Foto N° 12 y Tabla N° 5**).

La minería artesanal aluvial, en cualquiera de sus estatus, también se orientan a la explotación de yacimientos secundarios ya sea de naturaleza aluvial o fluvio-glaciar.

Existe otro sector de minería artesanal formal y/o informal, que explota minerales no metálicos, materiales de construcción etc., principalmente destinados al consumo local.



Pequeños mineros de SOTRAMI, Ayacucho - Perú

También explotan, coyunturalmente Cobre, cuando este eleva su cotización internacional y que en conjunto, se estima: representan un 6 a 8 % de la población minera artesanal formal y/o informal.

En el mapa se presenta de manera esquemática las regiones y zonas con mayor y relevante incidencia de actividad minera aurífera artesanal formal/informal e ilegal (**Gráfico N° 4**).

Se desarrolla además; con menor incidencia; minería aurífera informal de yacimientos aluviales en las

Tabla N° 4

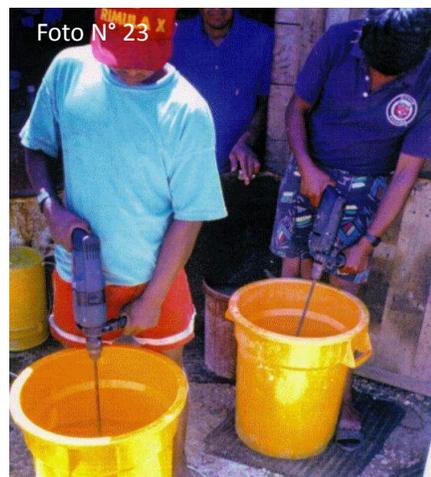
Compromisos del Estado	Plazo máximo y vencimiento	Se cumplió	Demora
Art.4° : MINCUL procedimiento simplificado para el CIRA	30 días 20-mayo 2012	D,S. N°003-2013-MC del 07-03-2013	291 días Casi 10 meses
Art 4° Certificado de capacitación GORES y MINEM	Todo el proceso	RM. N° 290-2012 /MEM/DM	¿se han otorgado algunos certificados? ¿en qué fecha?
Art. 9° MINAM normas complementarias para el IGAC,	30 días 20-Mayo-2012	DS. N° 04-2012-MINAM del 6-09-2012	109 días
Art 10° MINEM Medidas complementarias para inicio/reinicio de operaciones	30 días 20-Mayo-2012	DS, N° 043-2012-EM del 30-10-2012	163 días
Art. 15° Art. MINEM-SER-NANP-MINCUL-ANA- y GORES, ventanilla única	Se publicó el 19 de Abril del 2012	Se implementó parcialmente a fines del 2013.	No hubo plazo, pero demoró su implementación parcial
Art 20° MINEM-Regulación de plantas de beneficio	Se publicó el 19 de Abril del 2012	No hay evidencia publica de su existencia	No hay evidencia publica de su existencia
1ra disposición complementaria(DC)-Planes regionales de formalización-GORES	30 días 20 Mayo del 2012	No hay ninguna evidencia sobre el particular	¿Hay algún avance?
3ra DC, acciones de impacto o externalidad medioambiental o social positivas -MINEM	30 días 20-Mayo-2012	¿Se dio el dispositivo legal?	¿.....?
4ta DC cierre de minas abandonadas. Medidas complementarias para la correcta aplicación MINEM	30 días 20 – Mayo-2012	¿ se dio el dispositivo legal?	¿.....?

Tabla N° 5

Región	Provincias	Tipo de yacimiento
Madre de Dios	Tambopata y Manú	Secundarios: aluviales
Puno	Sandia y Carabaya	Primarios y Secundarios: aluviales y fluvio-glaciares
Ica	Nazca y Palpa	Primarios
Arequipa	Caravelí, Camaná, Condesuyos	Primarios
Ayacucho	Lucanas, Parinacochas	Primarios
La Libertad	Pataz, Otuzco, Huamachuco	Primarios y secundarios
Cajamarca	Cajabamba	Primarios
Piura	Ayabaca y Piura	Primarios
Lima	Canta	Primarios



Quimbaletes en operaciones



Amalgamación artesanal

regiones de la selva norte (Cajamarca, Amazonas y Loreto), en la selva central (Huánuco y Ucayali).

Gráfico N° 4



También se explotan yacimientos auríferos primarios en otras regiones tales como Cerro de Pasco, Apurímac, Huancavelica, entre otras.

La minería artesanal no-metálica tiene mayor presencia en las regiones de La Libertad, Junín, Ayacucho, Cusco, Arequipa, Tacna y Moquegua y está orientada fundamentalmente a la producción de materiales de construcción y otros tales como caliza, dolomita, cuarcita, sílice, yeso, arcillas, lajas, así como carbón mineral.

## 2.2 Explotación y beneficio artesanal de yacimientos primarios: VETAS Y MANTOS

### 2.2.1 Explotación

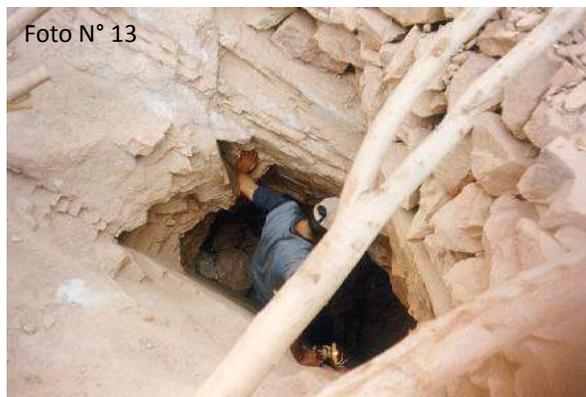
Se efectúa generalmente mediante labores subterráneas de dimensiones pequeñas e inseguras.

Los mineros artesanales trabajan normalmente con métodos altamente selectivos (escogido manual y "Circado" entre otros) y obviamente vetas muy ricas para compensar su reducida escala de producción.

Se emplea tres sistemas de perforación: I) con taladros eléctricos, II) perforación convencional (compresoras) y III) por medios manuales, actualmente casi inexistentes.

Los principales métodos utilizados son:

- **Método del "circado"** (minado selectivo), que se inicia con el disparo en estéril o caja y le sigue el picado o extracción del filón rico y angosto, finalizando con otro disparo para conservar la accesibilidad de la labor. Por lo general es aplicable para vetas angostas, a fin de disminuir la dilución (**Foto N° 13**).



Pique en operaciones mineras artesanales

- **Corte y relleno ascendente.** Consiste en la rotura del techo a partir del subnivel que se ha desarrollado previamente. El mineral roto se extrae y el vacío que queda se rellena con material estéril o de desmonte (o si existiera, con los relaves provenientes de la planta concentradora), los mismos que sirven de soporte de las cajas y para levantar el piso y continuar con la perforación del siguiente subnivel. Este método es el más empleado en la mayoría (en un 85%) de las empresas mineras de pequeña y minería artesanal (**Gráfico N° 5**).

Gráfico N° 5

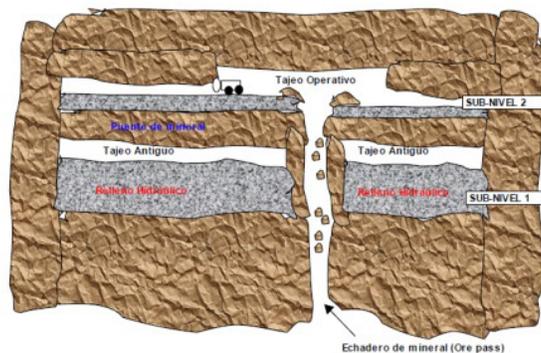


Figura 11b. Esquema del Método de Explotación de Corte y Relleno Ascendente que emplea Relleno Hidráulico. Obsérvese espacios vacíos en tajeos antiguos

- **Método de "cámaras y pilares"**, utilizado para el desarrollo y explotación en las estructuras mineralizadas tipo "manto" es decir con buzamiento horizontal, como por ejemplo, la mina La Rinconada, en Puno. Consiste en dejar "Pilares" para el sostenimiento de las labores de extracción denominadas "Camaras", cuyas dimensiones y secciones depende de la competencia y estabilidad de la estructura mineralizada. El mineral de los Pilares puede ser recuperado al abandonarse finalmente los tajeos (**Foto N° 14, 15 y 16**).

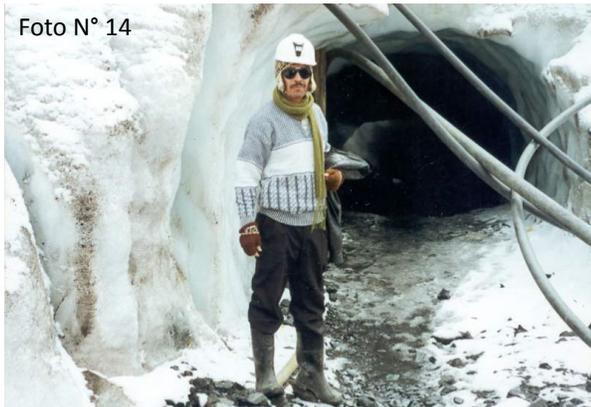


Foto N° 14

Bocamina en casquete de hielo en mina La Rinconada en Puno

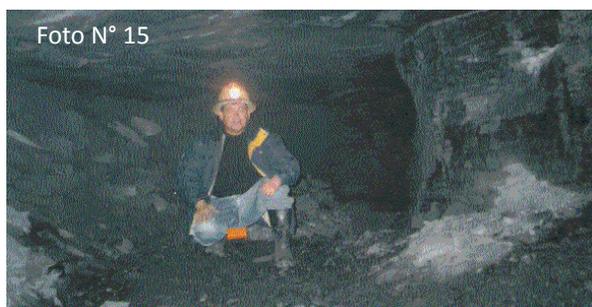


Foto N° 15

Boca mina en "la Rinconada"



Foto N° 16

Labor minero a 5250 mt.S.N.M. en La Rinconada – Puno

- **Método de "busconeo"**. Se efectúa siguiendo la veta, mediante piques, labores inclinadas y sin rumbo definido, buscando contenidos de mayor ley y por consiguiente depredando el yacimiento (**Foto N° 17**).



Foto N° 17

Labor de "Busconeo" próxima a Achanizo en Arequipa.

- El "pallaqueo" o selección manual del mineral, es una técnica ancestral para elevar la ley del mineral antes de procesarse o comercializarse. Esta actividad generalmente la realizan mujeres (Fotos N° 18 y 19).



Foto N° 18

Seleccionadora de mineral en la mina La Lomada en Arequipa



Foto N° 19

Seleccionadora de mineral de mina La Española en Arequipa

## 2.2.2 Beneficio

### Amalgamación

Se emplean métodos que van de rudimentarios a semimecanizados en cuanto al chancado y molienda, con marcada incidencia en la utilización de molinos de bolas, quimbaletes y trapiches; prosiguiendo con la amalgamación con Mercurio y quemado para la obtención del oro metálico denominado "Oro refogado" (**Fotos N° 20, 21, 22 y 23**).



Foto N° 20

"Molino de Bolas"



Foto N° 21

Quimbaletes

En este aspecto, existen avances tangibles en el uso de retortas, tecnología aceptable, para el uso adecuado del mercurio y que en el caso de las denominadas “retortas comunales” se han registrado recuperaciones de mercurio del orden de la 3 TM/año (tres toneladas métricas por año) (Fotos N° 24, 25, 26).

métodos de *Vat Leaching* y Cianuración por agitación en tanques (Fotos N° 27, 28 y 29).



Retorta individual



Retorta comunal



Retorta comunal en operación



Poza de cianuración artesanal informal



Poza de cianuración artesanal formal



Planta de beneficio de pequeña minería

## Cianuración

En ciertas localidades mineras artesanales se está utilizando cianuro en precarias e inestables pozas impermeabilizadas con simples plásticos e ineficiente manipulación del cianuro, abandonando los relaves a la intemperie y sin el menor cuidado ni intento de neutralización.

Existen también instalaciones, en algunas operaciones mineras artesanales en proceso de formalización; donde con mayor criterio técnico y ambiental, utilizan

## 2.3 Explotación y beneficio de Yacimientos secundarios (aluviales y fluvioglaciares)

**Yacimientos secundarios:** Son acumulaciones fragmentarias de grava, arena, arcilla, provenientes de la desintegración de rocas por agentes naturales y que contienen partículas o láminas de diferente tamaño, en el caso que nos ocupa; de Oro; llamados

también “Placeres auríferos” que se recuperan mediante un proceso de lavado, por lo que se les denomina comúnmente “Lavaderos”. Se presentan principalmente en:

### 2.3.1 Playas, terrazas rivereñas y lechos de río.

Se denomina “Playas” a los yacimientos de materiales sedimentarios detríticos (arenas, gravas y arcillas), con contenidos de metales pesados de rendimiento económico, particularmente oro, que se depositan adyacentes a los cauces de los ríos y que conforman los denominados “placeres” de llanura aluvial.

Las playas más representativas corresponden a los denominados Placeres de “Point bar”, en los ríos meandrizantes o en los ríos anastomozados (barras o cursos entrelazados) y cuya mineralización económica ocurre horizontalmente en estructuras denominadas “corridos”. Los valores más altos de contenido de oro se presentan en la zona conocida como “cabecera” (fracciones gruesas de oro) y disminuyen hacia la zona denominada “cola” (fracciones fina de oro). Este tipo de yacimiento es el más explotado a escala artesanal.

Las terrazas rivereñas o de llanura aluvial, son superficies más o menos levantadas con respecto a los cauces de los ríos y se forman generalmente por erosión y/o sedimentación fluvial.

#### 2.3.1.1 Explotación

Los métodos de explotación más representativos de las áreas antes enunciadas son:

##### Canaleta

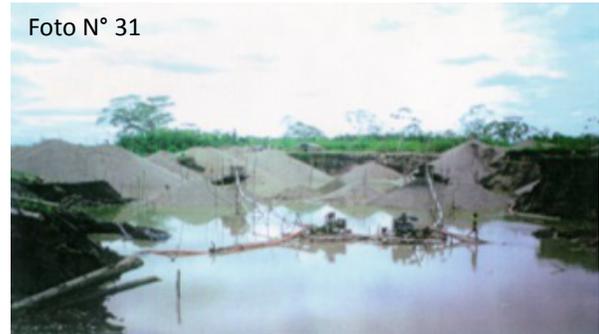
Consiste en alimentar, mediante carretilla, la grava aurífera a una “tolva- parrilla” colocada encima de una canaleta de recuperación. El suministro de agua utilizada para el lavado de la grava aurífera se efectúa mediante motobombas de 5 HP o con baldes. Se desarrolla en épocas de estiaje a lo largo de las playas de los ríos y en “monte” ó “bancos bajos” **(Foto N° 30)**.



Canaleta, Madre de Dios

##### “Chupadera”

Es un método de succión de sólidos en el cual el material aurífero es desagregado por “monitoreo” y las bombas y las tolvas están localizadas en “monte” (tierra). “La pampa”, “Delta” y otros en Madre de Dios constituyen ejemplos inaceptables de la mecanización sobredimensionada y brutal de esta tecnología, que obviamente ha ocasionado impactos negativos de todo orden **(Foto N° 31)**.



“Chupaderas” Madre de Dios

##### “Carranchera”

También es un método de succión de sólidos que consiste en la succión del material aurífero del lecho del río mediante bombas de 4” a 6” de 35 – 60 HP, ubicado en el cauce del río. El material succionado pasa a tolvas ubicadas en “monte” (tierra). Se desarrollan en playas (“cantoneo”) .Método de explotación igualmente sobredimensionado y altamente impactante **(Foto N° 32)**.



Carranchera Madre de Dios

Entre los métodos y equipos de explotación que se utilizan en los cursos de agua figuran:

##### Dragas

**Nota. El uso de Dragas y métodos similares de succión, se encuentran prohibidos en virtud del Decreto legislativo N° 1100 del 18-02-2002**

Son equipos que mediante ductos de succión de 6”,

8", 10", 12" o 16" (tipo lanza, de fierro y accionadas mediante sistemas mecánicos o hidráulicos) y utilizando bombas de sólidos de 35 – 90 o más HP permiten aspirar el material aurífero del fondo del cauce de los cursos de agua (**Fotos N° 33, 34 y 35**).



Dragas en Madre de Dios

Una draga de succión típica consta de las siguientes partes:

- **Sección Dragado**  
Bomba de succión y tuberías de succión y descarga.
- **Sección de Lavado**  
Tolva trapezoidal de dimensiones variables, cajón de distribución de arenas. Mesa de sluces de proa de 1 m. de ancho x 6.00 de largo, cubierto por alfombras para atrapar las arenas pesadas y oro.

Canal colector de proa y mesa de sluces de popa de iguales características a los de proa. Además: tinas cilíndricas, bateas y retortas para la recuperación final del oro.

- **Sección navegación**  
Pontones de fierro para la flotación de la nave, con motor fuera de borda, canoa, deslizador auxiliar, vivienda y talleres de la embarcación.

Otros equipos similares a las dragas:

**a. "Balsa castillo"**

Consiste en una estructura de flotación y de soporte de madera, con tubería de succión de 6" a 8" accionada manualmente mediante trípode y polea. Con motor diesel de hasta 90 HP (**Foto N° 36**).



Balsa "Castillo"

**b. "Balsa gringo"**

Estructura de Flotación y soporte de madera utiliza bombas de succión de sólidos y mangueras de 4" a 6" de diámetro, motores de 16 hasta 20 HP, la manguera de succión es controlada por un palo denominado "gringo" (**Foto N° 37**).



Balsa "Gringo"

**c. "Traca-Traca"**

Estructura de Flotación y soporte de madera, utiliza bombas y mangueras de succión de sólidos de 4" a 6" de diámetro, motores de 16 hasta 20 HP, la manguera de succión es controlada manualmente.

## 2.3.2 Placeres en terrazas de piedemonte y Morrenas fluvioglaciares

### 2.3.2.1 Explotación.

Las terrazas de “Piedemonte”, denominados también “terrazas colgadas”, han sido originadas por eventos aluviales torrenciales que conformaron conos, abanicos y terrazas constituidas por conglomerados y gravas pobremente clasificadas que alcanzan potencias entre 20 m. y más de 70 m y en donde la mineralización tiene una ocurrencia horizontal y vertical, enriquecida en la parte superior así como hacia la base en contacto con el “bed rock” o “roca lecho” y con un estrato intermedio estéril de arcilla y limo (**Foto N° 38**).



Terrazas de piedemonte y cargador frontal

Las “Morrenas” o depósitos Fluvioglaciares, son materiales sedimentarios acumulados por la acción combinada de procesos fluviales y glaciales. Los materiales de estos depósitos son heterogéneos en cuanto a forma y tamaño. El caso más representativo en el Perú lo constituye el yacimiento morrénico de San Antonio de Poto de la provincia de San Antonio de Putina en el departamento de Puno con mayor incidencia glacial, en cuanto a su origen (**Foto N° 39**).



Monitoreo en “Morrenas”

- **Módulo o “chute”**

El método de explotación más representativo de Placeres en terrazas de piedemonte es el “Chute” que se desarrolla preferentemente en la parte superior de las “terrazas colgadas” de Huepetuhe y Caychive y consiste en la utilización de cargadores frontales para los trabajos de arranque y carguío y volquetes con

tolvas de 15 m<sup>3</sup> para el transporte.

En los últimos años se están utilizando retroexcavadoras para el arranque, a mayor profundidad y carguío de la grava aurífera.

El módulo o “chute” consiste en una tolva de dimensiones variables (generalmente 5m x 4m x 2.5m) donde se recibe la grava aurífera. En la tolva se efectúa el lavado, mediante chorros de agua, que deslizan el material hacia una parrilla o malla de hierro.

El material mayor a 1/4” es descartado al desmorte y la porción menor pasa a una o más canaletas de recuperación (Sluices). Se utiliza preferentemente en la parte superior de las “terrazas colgadas” de Huepetuhe, Caychive y Ananea (**Fotos N° 40, 41 y 42**).



Vista de frente y vista transversal de un Chute



“Chute” con canaletas múltiples

- **Ingenio**

Es un método de explotación que consiste en alimentar el material aurífero utilizando palas y picos hacia una acequia, por donde circula agua que acarrea el material a una canaleta de recuperación. Se desarrolla durante todo el año, tanto en las quebradas como en las partes altas y superficiales de las “terrazas colgadas” (**Foto N° 43**).



Ingenio Artesanal, en terrazas de piedemonte - Madre de Dios

- **Arrastre**

Consiste en explotar los afloramientos de gravas en los acantilados, utilizando “monitores” que desmoronan el material aurífero hacia un canal por donde discurre agua que lo arrastra hacia una canaleta de recuperación. Este método requiere abundante agua que es suministrada por una bomba de 16 – 35 HP. Se efectúa preferentemente en la parte alta de las “terrazas colgadas” (**Foto N° 44**).



Labor de arrastre en terraza de piedemonte - Madre de Dios

### 2.3.2.2 Beneficio

Todos los procesos de explotación anteriormente descritos concluyen en una canaleta de recuperación de dimensiones y gradiente variable (sluices box), por donde mediante flujo laminar de agua discurre la fracción menor a  $\frac{1}{4}$ ". Las canaletas se encuentran cubiertas por alfombras acanaladas especiales (el yute está en desuso) donde es retenida la arenilla aurífera (arenilla negra), siendo eliminadas las fracciones livianas. Después de un turno de trabajo, se procede a sacudir las alfombras para recoger la arenilla aurífera (“arena negra”) y efectuar luego la amalgamación,

“liquidación” y finalmente el quemado obteniéndose el denominado oro “refogado”.

En el caso de los depósitos fluvio-glaciales o morrenas (Ananea, Anccocala y otros el Puno), donde el agente de transporte fue el deshielo de los glaciares, los métodos de explotación son similares a los utilizados en yacimientos aluviales, utilizándose también en operaciones más artesanales el “monitoreo” y los “cochazos”.

En términos de “proceso productivo” se puede sostener que las operaciones de extracción gradan de artesanales a semimecanizadas y mecanizadas, en tanto que las operaciones de beneficio continúan siendo arcaicas, con profusa utilización de Mercurio.

En general, en los métodos de explotación antes indicados, se presentan los siguientes problemas:

- Altos impactos ambientales, que se detallarán más adelante.
- Desconocimiento de parámetros básicos tales como: reservas, leyes, granulometría, eficiencia de las máquinas y mantenimiento preventivo, entre otros.
- Deficiencias en la planificación de minado, que originan pérdida irremediable del recurso minero y del suelo vegetal, por la inadecuada disposición de las canchas de desmonte.
- Utilización indiscriminada de cargadores frontales y retroexcavadoras, en cuanto al minado y mantenimiento de los equipos.

En lo que se refiere a las operaciones de beneficio, se señalan las siguientes deficiencias:

- El diseño de las canaletas de recuperación gravimétrica, en algunos casos de poca longitud.
- La insuficiente eliminación de partículas gruesas y la utilización de agua turbia, entre otros, afectan la mayor recuperación del oro.
- Los flujos turbulentos e irregulares de agua, la inadecuada gradiente de las canaletas, así como el lavado deficiente de las alfombras de retención de “arena negra”, afectan también la recuperación del oro que, de manera empírica y casi generalizada, se asume en el orden del 50% al 60%.

## 3. COMERCIALIZACION DE LA PRODUCCION AURIFERA ARTESANAL FORMAL/INFORMAL

### 3.0 Base legal y conceptos básicos.

- **Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería-TUO. DS014-92-EM.**

**“Artículo 3º.** La comercialización de productos minerales es libre interna y externamente y para su ejercicio no se requiere el otorgamiento de una concesión”.

**“Artículo 4º.** Los productos minerales comprados a personas autorizadas para disponer de ellos, no son reivindicables. La compra hecha a persona no autorizada, sujeta al comprador a la responsabilidad correspondiente. El comprador está obligado a verificar el origen de las sustancias minerales.”

**“Artículo 5º.** Dese fuerza de ley al D.S. 005-91-EM/VMM, sobre libre comercialización del oro. ((Art. 23º, Dec. Ley Nº 708)”

**“Artículo 28º** Los precios de venta y/ tarifas por servicios de tratamiento y/o refinación de los productos minerales serán los correspondientes para cada producto, de acuerdo a cotizaciones internacionales representativas y dentro de las modalidades generadas de las transacciones internacionales. A falta de cotizaciones internacionales representativas el precio de venta y/o tarifas por servicios de tratamiento y/o refinación, se fijará siguiendo las normas internacionales usuales”.

**“Artículo 52º.** La persona que extraiga sustancias minerales sin derecho alguno, devolverá al Estado los minerales indebidamente extraídos, o sus valores sin deducir costo alguno y sin perjuicio de la acción judicial a que hubiere lugar.”

- **Decreto Supremo 03-94-EM. Reglamento del TUO.**

**“Artículo 6º.** Para los fines del artículo 4º de la Ley, en las transacciones o contratos de compra-venta de productos mineros, ambas partes, bajo responsabilidad, están obligadas a precisar la procedencia de dichos productos, identificando el derecho minero del cual ha sido extraído y/o especificando, en el caso de productos metalúrgicos, el certificado de planta de beneficio”.

- **Definiciones.**

**Oro monetario:** es aquel que poseen las autoridades nacionales en calidad de activo financiero (Reservas monetarias).

**Oro no monetario:** es considerado como mercancía o sea un bien que puede ser utilizado como insumo.

**Exoneraciones IGV:** Oro para uso no monetario en polvo (7108.11.00.00) y Oro para uso no monetario en bruto (7108.12.00.00).

Esta exoneración procede cuando la mercancía va a ser exportada, pero si está sujeta al pago de IGV, cuando la venta se produce en el mercado interno.

**Operaciones sujetas:** Venta gravada con el IGV, de

mineral, concentrado, amalgama y oro en bruto, comprendidos en las siguientes partidas:

- a. 2616.90.10.00: Minerales y sus concentrados de oro.
- b. 2843.90.00.00: Sólo amalgama de oro.
- c. 7108.13.00.00: Oro en bruto, las demás formas semilabradas.
- d. 7108.20.00.00: Oro en bruto para uso monetario.
- e. 7108.11.00.00 y 7108.12.00.0: Oro para uso no monetario en polvo y en bruto (\*)(\*\*).
- f. 7112.91.00.00: Sólo desechos y desperdicios de oro.

Siempre que:

- Importe de la operación sea mayor a S/. 700.00
- Se emita Factura o Ticket con los requisitos para sustentar crédito fiscal.

(\*) Cuando renuncie a la exoneración del IGV (o se exporte la mercancía).

(\*\*) Salvo que el adquirente sea el Sector Público Nacional.

Para el caso del oro que obtienen los trabajadores de los respectivos operadores mineros, como compensación por su trabajo (Caso peculiar de los denominados “Cachorreros” en la zona de La Rinconada-Puno); se puede aplicar el formato de:

- **Liquidación de compra.** Para el caso de productores mineros artesanales / informales que no estén en condiciones de otorgar comprobante de pago, que “es un documento que acredita la transferencia de bienes, la entrega en uso y la prestación de servicios”; por carecer de RUC, la SUNAT ha diseñado el formato denominado “Liquidación de compra”, “emiten las personas naturales o jurídicas; sociedades conyugales; sucesiones indivisas; sociedades de hecho u otros entes colectivos. cuando efectúan adquisiciones a personas naturales, productoras y/o acopiadoras de productos primarios derivados de la actividad agropecuaria, pesca artesanal, y extracción de madera, de productos silvestres, minería aurífera Artesanal, artesanía y desperdicios y desechos metálicos y no metálicos, desecho de papel y desperdicios de caucho”. (Base legal DL Nº 25632 y Resolución de Superintendencia Nº 244-2005-SUNAT, Reglamento de Comprobantes de Pago (RS Nº007-99/SUNAT).- Art. 6º numeral 1 inciso 1.3).

- **D,S. Nº 012-2012-EM,** publicado el 09-Mayo.2012.

**Art. 5º** (literal): “con la finalidad de atender los

*circuitos de comercialización desde su producción, Activos mineros SAC, los titulares de plantas de beneficio y los demás comercializadores, deberán mantener un registro actualizado en medio electrónico, que deberá incluir la siguiente información respecto de cada compra de oro y de otros minerales que realicen:*

- a. Nombre y DNI del vendedor si este es persona natural y/o denominación y RUC, si se trata de una persona jurídica.
- b. Código de presentación de la declaración de compromisos de formalización.

Una vez culminado el proceso de formalización a que se refiere el DL N° 1105 se exigirá adicionalmente, la autorización de inicio/reinicio de operaciones otorgada por la autoridad competente y los demás requisitos establecidos en el segundo párrafo del artículo 11 del D.Leg.N° 1107. tales como” **(Tabla N° 6)**.

- **D,S. N° 027-2012-EM**, publicado el 17 de Julio del 2012.

En los considerandos se establece:

En el Art 4° del DL. N° 1105 se dispuso “que la formalización se inicie o continúe, según sea el caso, con la presentación de una declaración de compromisos”.

*“Activos mineros SAC, los titulares de plantas de beneficio y los demás comercializadores, deberán exigir la presentación de la Declaración de compromisos de formalización, por cada compra que realicen”.*

**Art 1° De la venta de oro**

*“Conforme a la costumbre reconocida y practicada en las zonas La Rinconada y Cerro Lunar ....;las terceras personas naturales que obtengan mineral como consecuencia de realizar actividades mineras relacionadas a los concesionarios o a los operadores*

*que hubieran celebrado contratos de explotación con los concesionarios, podrán vender a comercializadores, el Oro que obtengan, bajo el amparo de la declaración de compromisos de los concesionarios o de los operadores de contratos de explotación de cuyos derechos mineros provenga el mineral”.*

**Art 2° Del registro y constancia de origen del Oro**

Para efectos del Art 1° “los operadores bajo contratos de explotación deberán llevar un registro y expedir una constancia de origen del Oro objeto de comercialización por las personas naturales comprendidas en dicho artículo. Dicha constancia será entregada al comercializador y acredita y faculta el uso de la Declaración de compromisos del operador y debe indicar la fecha, el nombre y el DNI de la persona natural que vaya a comercializar el Oro”.

En cuanto a la comercialización del oro vendido por los trabajadores o “Cachorreros”, sin RUC, esta se realizará utilizando la denominada “liquidación de compra” y que en realidad constituye una operación de intermediación comercial que afectaría tributariamente, como impuesto a la renta; al comprador solo por el margen de la intermediación. Independientemente, de la retención establecida por SUNAT para las operaciones de Oro bajo la modalidad de liquidación de compra, que afecta al vendedor.

Dentro del marco legal antes reseñado, la comercialización de la producción aurífera artesanal formal/informal se da según la naturaleza de la producción (filoneana o aluvial) y el estado del proceso productivo (como mineral, relaves u oro refogado).

**3.1 Como mineral:(procedencia filoneana)**

Se canaliza a través de titulares de plantas convencionales que en muchos casos no poseen realmente unidades operativas de extracción o de tenerlas estas no justifican el volumen de mineral beneficiado y por lo tanto actúan como acopiadores de mineral para abastecer sus respectivas plantas.

**Tabla N° 6**

a) RUC;
b) Denominación o razón social; nombre, apellido y documento de identidad del vendedor;
c) Domicilio real del vendedor;
d) Código único de la concesión de donde proviene el mineral y su vigencia, así como la autorización de explotación.
e) Los datos consignados en el comprobante de pago, especificando su descripción, y los datos del bien comercializado (peso, características y estado).
f) Datos de la guía de remisión y transportista

Esta modalidad de comercialización se da bajo términos y condiciones que se plasman en fórmulas de liquidación que generalmente contemplan los siguientes aspectos: lugar de entrega, peso (húmedo y neto), ley, cotización base, recuperaciones, provisiones para refinación y descuentos por concepto de humedad, mermas, pago de fletes y “maquila para el mineral”, que se entiende cubriría los siguientes rubros:

- Manipuleo del mineral y activos utilizados.
- Análisis del lote durante el proceso y del producto resultante.
- Tarifa de tratamiento o beneficio.
- Envases o embalaje, entre otros

En este tipo de comercialización el inconveniente es la desconfianza que se genera en cuanto a las leyes que reportan los compradores y las maquilas de tratamiento que cobran. Si se superaran estos problemas, podrían evitarse los procedimientos de amalgamación y de cianuración informales; con las consiguientes ventajas ambientales.

En muy contados casos, algunas empresas minero artesanales poseen plantas de beneficio propias (*vat leching* o de cianuración por agitación).

En estos casos, cuando procesan el mineral por cianuración, tanto el “carbón activado”; como los “precipitados” si es que se utiliza polvo de zinc; son llevados a la refinería para la desorción y extracción del oro metálico y luego comercializados.

### 3.2 Como relaves de amalgamación

Como por el método de Amalgamación solo recuperan el Oro libre en el orden del 50%; resulta que los llamados “relaves” no son desechos sino subproductos valiosos con leyes generalmente superiores a los 10gr/TM de AU.

La comercialización se da bajo condiciones similares a las indicadas para los minerales y se confronta los mismos problemas de desconfianza que en la comercialización de estos.

### 3.3 Como oro “refogado”, fundido (procedencia aluvial o filoneano)

La comercialización de oro “refogado”, demanda la necesidad de un proceso de amalgamación previo que presenta el inconveniente del uso inadecuado del mercurio al preparar y quemar la amalgama (**Foto N° 45**).



En esta modalidad de comercialización se da el siguiente encadenamiento:

Los mineros artesanales usualmente venden el oro a los acopiadores ubicados en las zonas de producción o a los comerciantes, a cambio de víveres o insumos.

Los acopiadores venden el oro a los “traders” ubicados generalmente en Arequipa, Chala, Nazca, Cusco, Puerto Maldonado o el propio Huetuhe y La Rinconada, entre otros.

El Trader traslada el oro hasta Lima, vendiéndolo a exportadores locales o, eventualmente, lo coloca directamente en Londres, New York u otra plaza del extranjero, con lo cual se cierra el ciclo de comercialización (**Gráfico N° 6 y 7**).

En la medida en que es un negocio altamente competitivo, no existen diferencias substanciales de precio ni de márgenes de comercialización, en cada eslabón de la comercialización.

Los productores de mayor escala prefieren eliminar la comisión del acopiador y vender directamente el oro, al Trader regional o principal.

### 3.4 Comercialización de insumos básicos para la producción aurífera artesanal/informal.

Actualmente regulados por el Decreto Legislativo N° 1103 (04-13-2012). Que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.

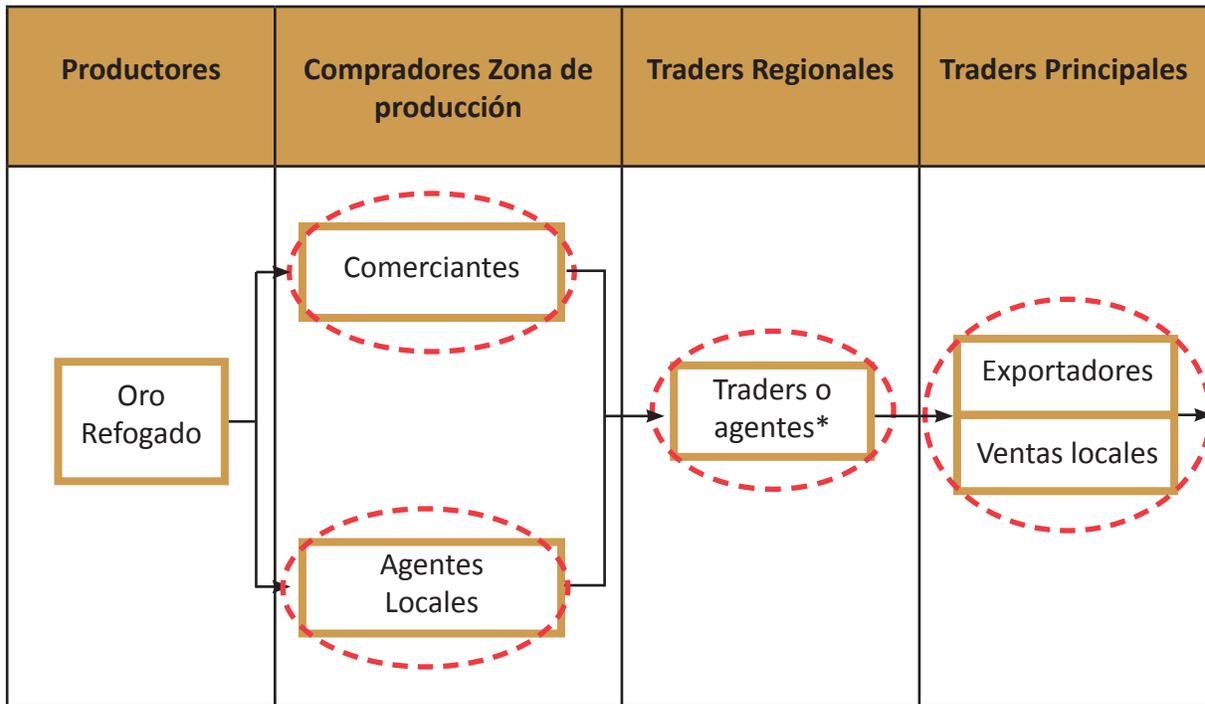
Se considera insumos químicos, para efectos de este Decreto .Legislativo., al Mercurio, Cianuro de potasio, Cianuro de sodio y a los hidrocarburos (diesel, gasolinas y gasoholes). Se incorpora al Mercurio, Cianuro de potasio y al Cianuro de sodio, al Registro Único de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados, a que se refiere el art. 6 de la Ley 28305 y se modifica el art. 272 del Código Penal, para incluir nuevos tipos delictivos de conformidad con este Decreto legislativo.

La SUNAT controlará y fiscalizará el ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de insumos químicos, así como la distribución hacia y desde el territorio aduanero y en el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias de otras entidades del Estado, de conformidad con la legislación vigente.

El transporte o traslado de insumos químicos deberá ser efectuado por la ruta fiscal que se establezca y deberá contar con la documentación que corresponda de acuerdo a lo que disponga el Reglamento de Comprobantes de Pago. Será considerado transporte ilegal todo aquel traslado de insumos químicos que

Gráfico N° 6

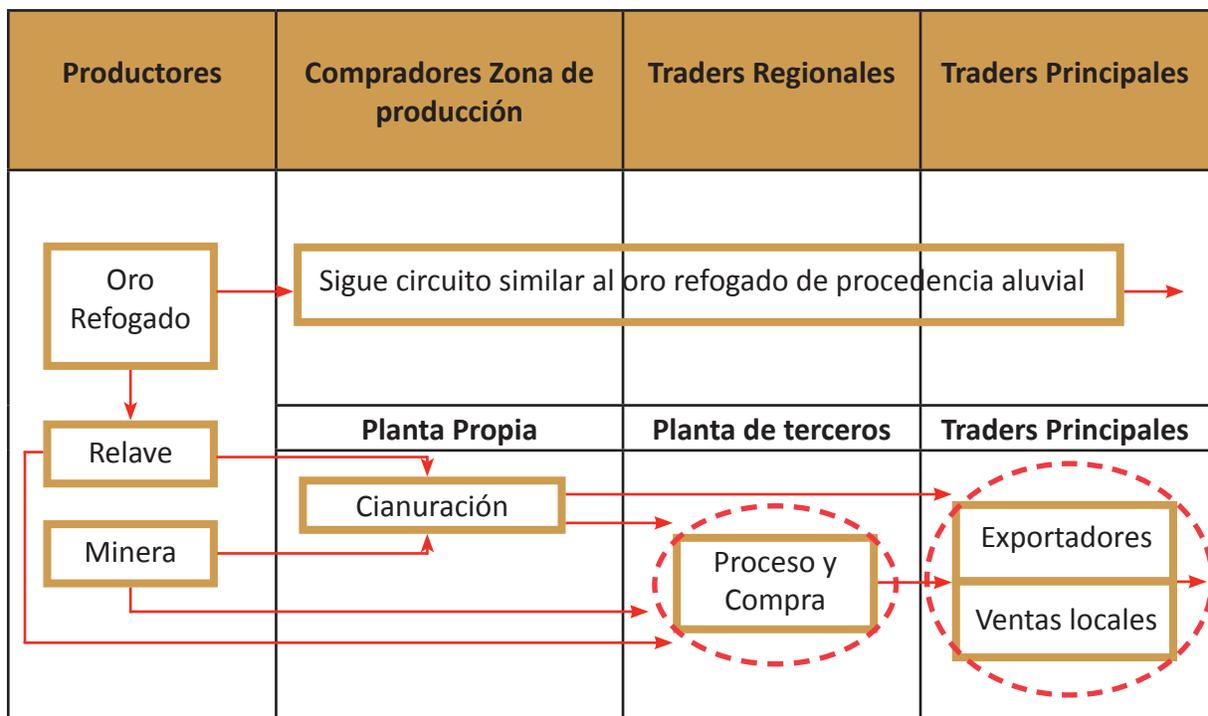
Cadena de Comercialización: Oro Aluvial



\*Cusco, Puerto Maldonado, Trujillo y otros.

Gráfico N° 7

Cadena de Comercialización: Oro Filoneano.



no utilice la ruta fiscal aplicable o que no tenga esta documentación, debiendo la SUNAT o la Policía Nacional poner en conocimiento del Ministerio Público el hecho para el inicio de las investigaciones que corresponda.

La SUNAT podrá disponer el almacenamiento de los insumos químicos y medios de transporte utilizados para su traslado, cuando en el ejercicio de sus actuaciones detecte la comisión del delito previsto en el art. 272 del Código Penal (comercio clandestino de productos) debiendo comunicar al Ministerio Público para las acciones correspondientes. Los insumos incautados se entienden adjudicados al Estado y la SUNAT actúa en representación de éste.

Se dispone el uso obligatorio del sistema de posicionamiento global (GPS) en las unidades de transporte de hidrocarburos. Los responsables de las unidades de transporte inscritos en el Registro de Hidrocarburos deberán brindar a OSINERGMIN la información proveniente del GPS, quien a su vez establecerá el tipo y características de los GPS, así como el uso obligatorio de los precintos de seguridad.

Anteriormente se procedía de la siguiente manera:

- **Comercialización del Mercurio:**

Era adquirido libremente de comerciantes o de los dueños de instalaciones de molinos y quimbaletes quienes incluso practican la modalidad de “alquiler” del mercurio a los mineros informales que procesan poco mineral.

Con la puesta en operación de las llamadas “retortas comunales” y la consiguiente recuperación del mercurio, este elemento es reactivado y reciclado, generando recursos adicionales a las comunidades mineros artesanales que administran las retortas, con lo cual paulatinamente, junto con el beneficio económico se va logrando mejoras ambientales.

- **Comercialización del Cianuro:**

Según información de los usuarios este insumo químico, era proporcionado por los acopiadores ya sean rescatistas, inversionistas o dueños de algunas plantas de beneficio o refinerías, quienes suministran este material a cambio de asegurar la producción.

También dan cuenta de comerciantes en localidades cercanas a los centros de producción, quienes les vendían este reactivo.

- **Comercialización de explosivos:**

En la comercialización de explosivos y conexos, utilizados en la actividad minera artesanal/informal, se presume la existencia de un mercado negro que los mineros se niegan

a revelar. Solamente las empresas minero artesanales, que están avanzando en su proceso de formalización, adquirirían los explosivos por la vía legal.

## 4. PRINCIPALES IMPACTOS GENERADOS POR LA MINERIA ARTESANAL/ INFORMAL

La actividad minera artesanal Formal/Informal tiene no solamente connotaciones técnicas, sino también incidencias ambientales, económicas, sociales, laborales entre otras, y por lo tanto resulta difícil efectuar una tipificación rigurosa y sistemática de los impactos generados por cuanto sus indicadores se entrecruzan o tienen implicancias que pueden corresponder a varios de ellos. Por ello, en el presente texto sólo se reseña los impactos ambientales y socioeconómicos.

### 4.1 Impactos ambientales

La falta de conciencia ambiental, el desconocimiento o desinterés en aplicar tecnologías apropiadas y limpias así como en algunos casos la limitada disposición de recursos para invertir en aprendizaje y aplicación de mejores prácticas en sus procesos productivos, condicionan una desfavorable imagen de la minería artesanal y principalmente de la minería informal e ilegal.

#### 4.1.1 Impactos ambientales de la minería aurífera de yacimientos primarios (vetas)

- **En la explotación**

No son muy significativos en el caso de operaciones auríferas en yacimientos primarios tanto en el denominado Sur Medio (Ica, Ayacucho y Arequipa), como en Puno y otras localidades con mineralización en filones o mantos.

Las características del ecosistema “desierto”, inherentes al Sur Medio determinan que, tratándose de una zona muy seca y árida, es improbable esperar la generación de drenaje de aguas ácidas. La ubicación de las labores mineras en zonas que no comprometen las cabeceras de cuenca, unido a la pequeña magnitud y poca profundidad de las mismas, determinan impactos poco severos.

En el caso de una de las explotaciones auríferas filoneanas más representativa de Puno, como es La Rinconada, y aledaños y en general en todo laboreo subterráneo, se produce cierta alteración fisiográfica de las laderas, por la acumulación de guijarros y desmonte procedentes de los socavones.

La actividad extractiva de oro en localidades de Piura, Cajamarca y La Libertad que no registran precisamente una tradición minera artesanal, se viene dando en condiciones de informalidad minera y ambiental

similares a las registradas en las regiones del sur del país a fines de la década del 80; situación que debe ser afrontada a la brevedad por poseer esas regiones ecosistemas diferentes y más sensibles que los del sur medio o Puno.

### En el beneficio

Se registran impactos relevantes tales como:

#### a. Uso inadecuado del Mercurio

Se da tanto en la preparación de la amalgama, como en la quema o “refogado”, para la recuperación del oro y su posterior comercialización.

La generación de polvo y la contaminación con relaves son procesos inherentes al proceso de amalgamación que demanda molienda previa, vía molinos y luego quimbaletes con incorporación de mercurio en el proceso, lo que genera remanentes de mercurio en los relaves.

#### b. Uso inadecuado del Cianuro

La cianuración por métodos artesanales de *vat leaching*, es un procedimiento que se realiza de manera inadecuada y con una deficiente manipulación del Cianuro; con el consiguiente riesgo para la salud de los operadores y daño del medio ambiente, si se toma en cuenta el hecho agravante de abandonar los relaves (que además de cianuro contienen Mercurio); sin el menor cuidado ni neutralización.

#### 4.1.2 Impactos ambientales de la minería aurífera de yacimientos secundarios (aluviales)

En las operaciones auríferas aluviales, particularmente en el caso de Madre de Dios, los impactos ambientales generados guardan relación, en cuanto a magnitud, con las zonas y métodos de explotación (Tabla N°7 y 8).

Los impactos de mayor incidencia, que por su magnitud y persistencia, demandan la ejecución de medidas de mitigación y recuperación ambiental o planes de cierre ambientalmente aceptables, son los siguientes:

- **Contaminación por mercurio**

La incorrecta utilización del mercurio, tanto en la fase de preparación de la amalgama (mercurio líquido), como la del quemado o “refogado” de la misma (vapor de mercurio), origina considerables emisiones de mercurio al medio ambiente y en consecuencia, efectos perniciosos para la salud de los trabajadores y su entorno.

- **Acumulación de cascajo y grava**

La explotación minera aurífera, particularmente en Madre de Dios, se caracteriza por el movimiento de grandes

volúmenes de grava que conlleva la eliminación de la cobertura vegetal (la tala y quema de los bosques) la remoción del suelo y la erosión forzada, así como también la acumulación de grandes pilas de material grueso que resulta del lavado de la grava durante el proceso de recuperación del oro y al estar desprovistas de material fino, no ofrece el sustrato adecuado para una recuperación natural (Foto N° 46).



- **Deforestación**

En el transcurso de los últimos 18 años, las operaciones auríferas en la región de Madre de Dios, han deforestado aproximadamente unas 30,000 Ha. de bosque tropical, particularmente en las cuencas de Huepetuhe y Caychive.

Con la eliminación de la cobertura vegetal y del suelo, que es lavado; se restringen las posibilidades de reforestación por métodos convencionales (Foto N° 47).



- **Contaminación de aguas por material fino en suspensión**

La tecnología de extracción del oro aluvial, cualquiera sea el método empleado, se basa en el movimiento de tierras, desplazando gran cantidad de suelo, limo y gravas por la acción del agua utilizada para el “lavado” del material aurífero. Este proceso trae como resultado el incremento de los sólidos en suspensión en el agua que afecta la vida acuática produciéndose posteriormente la descarga de los sedimentos con la

**Tabla N° 7**  
**En terrazas de piedemonte**

Impactos ambientales \ Método de explotación	Ingenio	Arrastre	Chute
Deforestación	Bajo	Alto	Alto
Movimiento de tierras	Bajo	Moderado	Alto
Acumulación de gravas	Bajo	Moderado	Alto
Contaminación de aguas por material fino en suspensión	Bajo	Alto	Alto
Contaminación de los lechos de los ríos	Bajo	Moderado	Alto
Contaminación por hidrocarburos	Nulo	Bajo	Alto

**Tabla N° 8**  
**En llanura aluvial**

Impactos ambientales \ Método de explotación	Canaleta	Dragas	Carranchera Chupadera
Deforestación	Bajo	Nulo	Alto – (1)
Movimiento de tierras	Bajo	Moderado/ Alto	Alto – (1)
Contaminación de aguas por finos en suspensión	Bajo	Alto	Alto – (1)
Contaminación por mercurio	Bajo	Moderado	Alto
Acumulación de gravas	Bajo	Moderado/ Alto	Moderado/Alto
Trastorno del hábitat de peces	Bajo	Alto	Bajo

(1) Eran moderados cuando se trabajaban a pequeña escala.

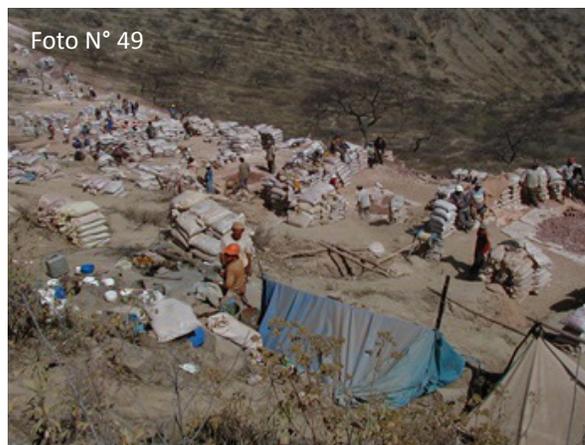
consiguiente contaminación y modificación morfológica de los cauces de los cursos de agua (**Foto N° 48**).

Foto N° 48



Curso de río con sedimentos en suspensión

Foto N° 49



#### **4.2 Impactos socioeconómicos**

- El carácter espontáneo y la expectativa de temporalidad de la ocupación de las áreas de minería artesanal informal han dado lugar a centros poblados desordenados y hacinados, sin servicios básicos ni viviendas adecuadas y que se sobreponen, en algunos casos, con las operaciones de extracción y beneficio del mineral, afectando la salud de toda la población.
- Las distintas procedencias y raíces étnicas culturales de los pobladores de los centros minero-artesanales influyen en su fragmentación social y productiva, como también en las dificultades para un liderazgo colectivo. La población de origen predominantemente andino traslada a las actividades mineras esquemas de trabajo familiar y comunal.

- La alta demanda de mano de obra, incluso no calificada, genera empleo, pero no de calidad y además no cuentan con seguridad social.
- Las condiciones precarias en que se desarrolla la minería artesanal informal e ilegal y que condicionan conflictos sociales, tienen su sorprendente y paradójico correlato en los indicadores de volumen y valor de producción atribuidas a la minería artesanal formal, informal e ilegal estimadas en 32 TM/Au/año. con valor del orden de los 1,215 millones de dólares en el año 2011 (**Tabla N° 9**).
- La minería artesanal ofrece posibilidades de ingreso superior a los de sectores de ocupación alternativa. El ingreso unitario/diario, promedio, es equivalente a un gramo de producción/día, que a cotizaciones actuales, promedio; es del orden de S/ 95.00 soles. Existen algunos mineros de este sector que obviamente perciben mayores ingresos, pero también hay quienes producen algo menos de medio gramo/día.
- La actividad minera aurífera artesanal informal en la actualidad ya no puede ser considerada como transitoria o estacional, aún cuando las condiciones climáticas podrían tener alguna incidencia en la intensidad de las operaciones mineras, lo que se ha confirmado es que la mayoría de los mineros artesanales informales se dedican en forma exclusiva a esta actividad.
- Específicamente, en La Rinconada, Cerro Lunar y aledaños, importante zona de minería aurífera en pequeña escala de la región Puno, se usa como modalidad remunerativa el denominado “cachorro” que consiste en que el trabajador labora generalmente unos 25 días sin pago alguno, recibiendo como “recompensa” 3 a 4 días en los que el mineral que extrae es para su propio beneficio, una suerte de pago en especie con participación en el riesgo.
- Contrariamente a lo que pudiera esperarse y si bien los mineros artesanales informales no han recibido, en su mayoría, una educación de calidad, el nivel de analfabetismo es bajo.
- Las actividades de extracción están a cargo de los varones, quienes se hallan principalmente expuestos a riesgos derivados de las deficientes condiciones de seguridad e higiene en sus labores.
- Uno de los aspectos de mayor controversia dentro de los impactos sociales de la minería artesanal/informal, es el denominado “trabajo infantil en la minería artesanal” respecto al cual se dan varias posiciones (i) la que lo considera como una de “la peores formas de trabajo y

explotación infantil”, (ii) quienes lo interpretan como el trabajo de niños y adolescentes que corresponde mayoritariamente a la categoría de trabajo familiar no remunerado o estrategia de complementación del ingreso familiar y (iii) los que sostienen que el trabajo infantil tiene un importante componente cultural que proviene de la tradición andina, “que si bien ha desarrollado valores como la reciprocidad y el apoyo al esfuerzo colectivo, tiene también una particular noción del niño que pasa por concebirlo como fuerza de trabajo”.

- Si bien se discrepa de cifras, técnica y estadísticamente inconsistentes, (50,000 niños trabajando en la minería artesanal) como las reportadas por la OIT en el 2001; sostenemos que no se debería avalar la existencia ni siquiera de un solo niño, sujeto a peores formas de trabajo infantil y privarlo de su legítimo derecho a educarse para tener expectativas de un futuro mejor.
- En cuanto a la presencia de la mujer en la actividad minera artesanal e informal, esta se da bajo diferentes aspectos, ya sea que su trabajo es considerado como complemento al ingreso familiar o en algunos casos asumen el rol de “jefe” de familia. Su actividad minera propiamente dicha se orienta a la selección secundaria (“pallaqueo”) de los desmontes depositados en cancha mina y que todavía tienen algunas partículas valiosas de Oro.
- Las denominadas “Pallaqueras” o “seleccionadoras de mineral” realizan actividad de sustento en condiciones de pobreza y para quienes la organización empresarial formal carece de viabilidad dentro de la normatividad vigente así como la naturaleza de su trabajo (recolección manual de mineral remanente en las escombreras de las minas) tampoco ofrece opciones de mayores mejoras técnicas ni económicas (**Foto N° 50**).



“Pallaqueras” en mina La Españolita, Arequipa -Perú

Tabla N° 9

PRODUCCIÓN AURÍFERA NACIONAL ARTESANAL Y LAVADEROS				
REGION	PRODUCTORES artesanal/informal/ilegal		PRODUCCION ANUAL	
	Nº	%	kg	%
ANCASH (3)	850	0.85	200	0.62
APURIMAC (3)	3000	2.99	696	2.17
AREQUIPA (1)	12000	11.98	2610	8.15
AYACUCHO (1)	4600	4.59	1392	4.34
CAJAMARCA (3)	3500	3.49	1044	3.26
CUSCO (3)	3000	2.99	696	2.17
ICA (1)	3800	3.79	1044	3.26
LA LIBERTAD (2)	7000	6.99	2377	7.42
LIMA (3)	4500	4.49	1566	4.89
MADRE DE DIOS (1)	22000	21.96	8000	24.97
MOQUEGUA (2)	500	0.50	139	0.43
PASCO (2)	2500	2.50	696	2.17
PIURA (2)	7000	6.99	2297	7.17
PUNO (1)	21500	21.46	7980	24.90
SELVA NORTE (3)	2200	2.20	626	1.95
SELVA CENTRAL (3)	1800	1.80	522	1.63
TACNA (1)	450	0.45	157	0.49
<b>TOTAL</b>	<b>100200</b>	<b>100.00</b>	<b>32042</b>	<b>100</b>

- (1) PROYECTO GAMA G.Medina
- (2) PROYECTO PERCAN (Actualizado G. Medina)
- (3) H. Benavente (Actualizado G. Medina)



El rol más importante de la mujer se da por su mayor capacidad y predisposición para la organización comunal y su mayor receptividad a las campañas de sensibilización ambiental.

### 5. AVANCES RESCATABLES DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN

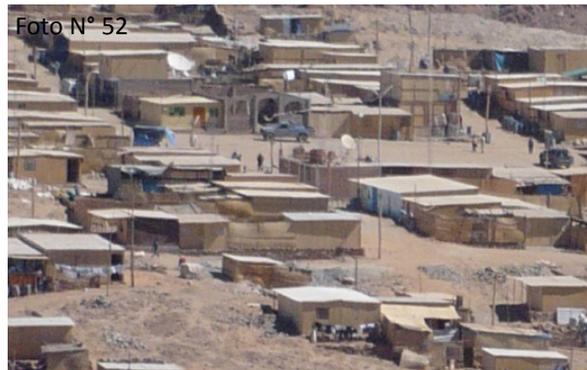
Como un ejemplo de que SI es posible revertir los impactos ambientales y socioeconómicos negativos de la minería informal, se presenta algunos casos de asentamientos minero artesanales, que de la más absoluta informalidad se vienen posicionando y consolidando como ejemplos de empresas minero artesanales en consolidación gradual de formalización y como resultado concreto de las acciones iniciadas

**Caso: SOCIEDAD TRABAJADORES MINEROS - SOTRAMI S.A.**

Ficha Técnica \ Caso	SOTRAMI S.A. (Santa Filomena)
Ubicación:	Distrito: Sancos, Provincia: Lucanas, Departamento: Ayacucho
Organización:	Actualmente la conforman 166 socios activos, el Directorio está integrado por mineros que trabajan en el Socavón. Alberga alrededor de 900 trabajadores mineros, que laboran en la Mina denominada "Santa Filomena"; cuya mayor parte han conformado ocho empresas debidamente formalizadas que en términos genéricos se denominan "contratistas".
Producción:	Procesan en promedio 30 TM/día de mineral y producen de 10-15 Kg/mes de Oro metálico Dore de 800 milésimos.
Beneficio:	La primigenia planta de vat leaching ha evolucionado a una Planta de Cianuración en tanques de agitación y utilización de Carbón activado y por lo tanto ha mejorado su productividad. Disponen también de una planta de Desorción con lo cual se cierra el circuito de producción a nivel de barras o lingotes de Oro Dore.
Derechos de los afiliados:	Todos los socios tienen los mismos derechos y obligaciones contemplados en la Ley General de Sociedades y estatutos de la empresa.
Forma de pago a los trabajadores:	Los no socios cobran por planilla y los socios en mineral repartido equitativamente.
Beneficios para la comunidad:	Tanto las familias de socios como las de terceros tienen acceso a luz y agua (a costos mínimos). Se ha reubicado el poblado mejorando la calidad de construcciones. Cuentan con servicio de Internet, telefonía, oficinas administrativas de Gobernación, Municipio delegado, escuelas, posta médica y otros que elevan la calidad de vida.
Aspectos ambientales:	Poseen licencia ambiental para sus operaciones extractivas y de beneficio.
Otros avances en formalización	Son concesionarios mineros, llevan contabilidad y tributan (IGV y renta).
Responsabilidad Social	Se ha firmado convenios con las autoridades educativas y de salud para asistir en el mantenimiento y mejoras de los ambientes educativos tanto del nivel inicial, primario y secundario.
Venta de Oro certificado	Desde el 2011 y previa aprobación de estándares exigibles, SOTRAMI SA cuenta hoy con la certificación internacional (Fair-trade-Fairmine) que la califica como empresa certificada y su producción aurífera como "Oro certificado", ingresando oficialmente a los mercados de Comercio Justo de Oro, particularmente al mercado Suizo y en tal condición ya tiene acceso al crédito a través de Impact Finance Suiza.
Algunos desafíos pendientes	Resolver de manera definitiva el problema de superposición con una concesión vecina. Proseguir con mejoras ambientales, incorporar a trabajadores no socios en planilla y tener mayor capacitación en comercialización gestión empresarial y orientación de acceso al crédito.



Centro poblado Sta. Filomena 2004



Centro poblado Sta. Filomena en la actualidad

### Caso: COMUNIDAD AURÍFERA RELAVE S.A. - AURELSA

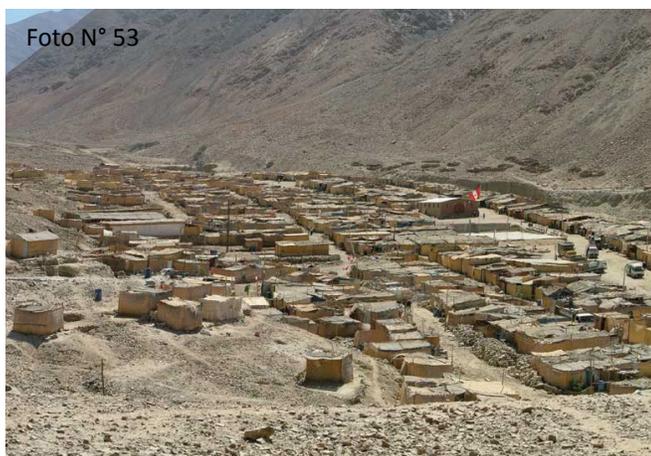
Caso Ficha Técnica	COMUNIDAD AURÍFERA RELAVE S.A. - AURELSA
Ubicación:	Centro Poblado de Relave ubicado en el Distrito de Pullo, Provincia de Parinacochas, Departamento de Ayacucho.
Organización:	Está conformada por 86 socios fundadores activos: 8 mujeres y 78 varones. El Directorio está integrado por 6 socios fundadores: 1 mujer y 6 varones. Aurelsa es titular de 8 concesiones mineras, todas formales, equivalentes a más de 1,000 Has. Actualmente se explota la concesión "Fe y Alegría" en minería subterránea y la concesión "Las Visitadoras" que está en etapa de exploración. Tiene todas las autorizaciones requeridas por la normativa peruana. Laboran 44 trabajadores, de los cuales 20% son socios.
Producción:	En la concesión Fe y Alegría se procesan un promedio de 16 TM/día, es decir 500TM/mes. La producción promedio es de 2.5 kg de oro fino al mes. El método de explotación es corte relleno ascendente con equipos convencionales. El objetivo estratégico (2014-2016) es incrementar la producción a 50 TM/día.
Beneficio:	La Planta metalúrgica, con tecnología limpia, trabaja con el sistema de procesamiento de mineral VatLeaching (lixiviación en pozas de carbón activado). Posee una chancadora de quijada, molinos polveadores, molino continuo y grupo electrógeno. La eficiencia del proceso es mayor de 90%, la recirculación del agua del proceso asegura efluente cero. La absorción del oro es mediante carbón activado. Cuenta con planta de Desorción.
Derechos de los afiliados:	Los directores tienen los derechos que figuran en los Estatutos de la empresa, en la Ley General de Sociedades y otros relacionados con su función dentro de la Empresa. Los Directores, además, tienen el deber de actuar en el mejor interés de la empresa.
Forma de pago a los trabajadores:	Todos los trabajadores, sin excepción, están en planilla y tienen los derechos de la normativa legal-laboral vigente. El pago de sueldos se efectúa a través de transferencia bancaria electrónica. El trabajador elige la entidad bancaria para el depósito de su sueldo.
Beneficios para la comunidad:	Todos los trabajadores, sin excepción, están en planilla y tienen los derechos de la normativa legal-laboral vigente. El pago de sueldos se efectúa a través de transferencia bancaria electrónica. El trabajador elige la entidad bancaria para el depósito de su sueldo.

Caso Ficha Técnica	COMUNIDAD AURIFERA RELAVE S.A. - AURELSA
Aspectos ambientales:	Cuenta con Certificado Ambiental para 3 concesiones. Utiliza tecnología limpia en todas sus operaciones. No se utiliza quimbaletes. Arborización en el entorno de mina, planta y oficina de administración. Reciclaje: selección de basura y residuos. Objetivo estratégico (2014-2016): ser eco-eficientes.
Otros avances en formalización	Ha logrado equilibrio financiero. Opera con eficiencia, seguridad y responsabilidad social y ambiental en mejora de la empresa y de las condiciones de vida de sus socios, trabajadores y comunidad.  Posee un Plan Estratégico y Plan de Negocios (2014-2016). Cumple con la legalidad en todas sus operaciones mineras, metalúrgicas y administrativas.
Responsabilidad Social	Prioriza su apoyo en las áreas de Educación y Salud: Infraestructura de la escuela y de la posta médica; colabora en programas de reciclaje, actividades culturales, deportivas y otros.
Venta de Oro certificado	A inicios del 2012 obtuvo la certificación FT&FM al cumplir exitosamente el estándar para oro de comercio justo. La certificación FT&FM fue renovada para el período 2013-2014. Adicionalmente, está en vías de la certificación del estándar FM. Es pionera al nivel nacional como PPM de la venta de oro certificado directamente del productor al comprador. El procedimiento de la exportación directa fue elaborado y gestionado por el personal de la empresa. Esta experiencia sirve de modelo a replicar en otras empresas del sector. Representa un hito en la comercialización de oro certificado. Actualmente cuenta con clientes leales y directos en EEUU y en la Unión Europea.
Algunos desafíos pendientes;	Formalizar a los grupos de mineros informales que trabajan dentro de las concesiones de la empresa. Aumentar la capacidad de producción en mina e incrementar la producción de oro certificado. Mejorar la rentabilidad para ser sujetos de financiamiento y acceso a crédito. Ser competitivos, eco-eficientes y tener mano de obra calificada.



Caso: MINERA AURÍFERA CUATRO DE ENERO S.A. - MACDESA

Ficha Técnica	Caso MACDESA ("4 Horas") Minera Aurífera cuatro de Enero SA.
Ubicación:	Cháparra, Caravelí, Arequipa
Organización:	328 socios,(4 mujeres) y unos 650 trabajadores independientes( 220 obreros, 324 empleados, 91 técnicos y 19 empleados).
Producción:	Procesan en promedio unas 1,500TM/mes de mineral resultando en promedio 22 Kg/ mes de Oro metálico de 800 milésimos.
Beneficio:	Planta con tanques de lixiviación y pozas de <i>Vat Leaching</i> .
Derechos de los afiliados:	Todos los socios y socias tienen los mismos derechos y obligaciones contemplados en la Ley General de Sociedades y estatutos de la empresa.
Forma de pago a los trabajadores:	Los socios, técnicos y profesionales están en planilla.
Beneficios para la comunidad:	Subsidian servicios de energía eléctrica, financian mantenimiento de posta médica, centro escolar y remuneraciones de profesores. Solventan servicios de seguridad y vigilancia, recojo de basura, sueldos del teniente gobernador y aguacil y cuentan con servicios de telefonía e internet.
Aspectos ambientales:	Poseen licencia ambiental para sus operaciones extractivas y de beneficio.
Otros avances en formalización	Son concesionarios mineros, llevan contabilidad y tributan (IGV y renta).y han suscrito un contrato de cesión minera. Se encuentran en proceso de certificación.
Algunos desafíos pendientes;	Proseguir con mejoras ambientales, y mayor capacitación en comercialización y gestión empresarial y operaciones mineras. Incorporar en planilla a todos los trabajadores para acceder a mayores beneficios sociales.



Centro poblado Cuatro Horas, (MACDESA) Arequipa



Auditorio de Capacitación para personal de MACDESA

a par  
respe



Convención de Mineros Artesanales del Sur Medio,  
Centro Poblado Cuatro Horas, Arequipa

### Caso: La Rinconada - Región Puno

Uno de los conflictos más antiguos y emblemáticos de la informalidad minera artesanal en el Perú se daba en los centros mineros de la “La Rinconada” “Cerro Lunar” y aledaños( Ananea-San Antonio de Putina-Región Puno), situados a 5,200 msnm y a unos 218 Km al norte de Puno y en donde además de conflictos de propiedad con los titulares mineros (Corporación Minera Ananea SA) existía una compleja problemática de connotaciones ambientales, sociales, económicas, laborales, de salud, saneamiento y seguridad ciudadana.

La iniciativa para afrontar la problemática existente surgió en el año 2004, con un requerimiento de formalización formulado por tres cooperativas mineras de las localidades en conflicto y que ocupaban informalmente la mina. Esta propuesta tuvo a su vez una inmediata y favorable acogida por parte de la titular, Corporación Minera Ananea (CMASA); lo que facilitó la labor de intermediación del proyecto GAMA de la Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación (COSUDE).

Para realizar el proceso se instaló, una Mesa de Diálogo y Negociación (MD y N.) que contó con la participación de la Gerencia de Recursos de Naturales y Medio Ambiente y la DREM de Puno, la Dirección de Conciliación extrajudicial y medios alternativos del Ministerio de Justicia y la presencia del MEM, en su condición de ente rector de la minería nacional.

El objetivo de la MDyN fue lograr consensos básicos que posibilitaran relaciones armoniosas, de respeto mutuo y de confianza entre las partes, arraigando la idea de un proceso nuevo para lograr la convivencia pacífica y sustentable entre todos los actores, generando un escenario que posibilite afrontar gradual y sostenidamente la compleja problemática que representa la actividad minera artesanal en La Rinconada y aledaños.

Durante el desarrollo de la MDyN que duro 3 años, se realizaron 12 sesiones y además 3 reuniones

su ampliadas de delegados y 3 plenarias con participación de un universo mayor de mineros artesanales. En el transcurso de la MDyN las tres cooperativas solicitantes se fusionaron en una Central de Cooperativas (CECOMIRL- Ruc N° 20447645476) quien fue la que concluyó las negociaciones.

La expectativa inicial era suscribir un contrato o acuerdo de explotación que finalmente devenido en “contratos de transferencia de acciones y cesión de acreencias”, pero que en definitiva apuntan de manera más sostenible al objetivo fundamental que es la formalización, precisando que CMASA se encontraba incurso en un programa de reestructuración empresarial en INDECOPI.

Fue un proceso largo, difícil, con avances y retrocesos; en algunos casos cercanos al fracaso; pero al final primo la voluntad de entendimiento de las partes y se firmaron los respectivos contratos, en presencia del señor Vice Ministro de Minas; el 15 de agosto del 2007 con la satisfacción de encaminarse responsablemente al logro del objetivo sustancial que es la formalización y con asidero para afrontar nuevos retos.

Posteriormente INDECOPI reconoció formalmente a los nuevos acreedores (Central de Cooperativas) y estos como acreedores y accionistas mayoritarios han asumido el control de CMASA. Complementariamente, CECOMIRL ha adquirido la acreencia de Multiexport SA, solicitando su reconocimiento dentro del procedimiento concursal y por lo tanto incrementando su participación en el porcentaje de acreedores.

A la fecha CMASA, ahora dirigida por los cooperativistas mineros, anteriormente informales; está cumpliendo correctamente con el programa de reestructuración empresarial ante INDECOPI y está enfrentando viejos y nuevos problemas y desafíos, siendo prioritario lograr la formalización de todos los operadores mineros que en su calidad de socios cooperativistas y de la empresa (CMASA), operan individualmente áreas asignadas por CMASA mediante contratos de explotación y otros requisitos que los califica como oper



Mercadillo de La Rinconada, Puno

Centro Poblado La Rinconada y Cerro Lunar  
Foto N° 57



Centro Poblado Cerro Lunar, Puno  
Foto N° 58



## 6. ASPECTOS TRIBUTARIOS RELACIONADOS CON LA MINERÍA ARTESANAL

### 6.1 Aspectos generales.

Uno de los temas menos trabajados en relación con la minería artesanal es el que se refiere a aspectos tributarios, siendo una realidad que un alto porcentaje se desenvuelve en la ilegalidad e informalidad y por lo tanto presenta como una de sus características más saltantes la evasión tributaria.

Los impuestos recaen sobre el grupo de individuos que permanecen en el sistema legal generando distorsiones en el conjunto de la economía, entre otros; el aumento de los impuestos sobre la actividad legal, hecho que alienta a escoger la informalidad con la consiguiente reducción de la actividad legal y una disminución del gasto público.

En el Perú se ha simplificado la administración fiscal para hacerla eficiente, pero el sistema declarativo existente supone muchas condiciones que actualmente no son cumplidas por el sector informal. Para poder acceder exitosamente al sistema es necesario conocer claramente

las obligaciones fiscales, tener información disponible, capacidad administrativa eficaz y acceso a técnicas contables.

Precisamente los aspectos antes mencionados constituyen las carencias más saltantes de las organizaciones de mineros artesanales que actualmente están constituidas como empresas y se encuentran avanzando en el proceso de formalización, siendo su nivel pequeño, con escaso uso de tecnología moderna, mano de obra no calificada, organización simple del trabajo y sin especialización.

## **6.2 Aspectos específicos.**

Analizando los principales impuestos, el IGV y el Impuesto a la Renta, con referencia a la minería artesanal, podríamos dividir a los generadores de fuentes de ingresos en dos grandes sectores: a) la actividad minera artesanal y b) otras actividades productivas de bienes y servicios.

### **6.2.1 La actividad minera artesanal.**

- Demandan servicios de las demás actividades productivas de bienes y servicios en sus comunidades, así como en centros poblados y ciudades intermedias que frecuentan, pagando en conjunto altas sumas de dinero que no son registradas ni como crédito fiscal ni como beneficio al exportador debido a que sus proveedores son igualmente informales. Al comprar al sector formal equipos, insumos, servicios y bienes de capital pagan impuestos pero no pueden recuperar el crédito fiscal (IGV) que va como contribución indirecta al fisco (**Tabla N° 10**).
- En algunos casos, cuando venden mineral de oro a las plantas de beneficio formales, facturan su venta y podrían recuperar el IGV pero existen diversas actividades como por ejemplo el transporte del mineral de mina a planta, el transporte de explosivos entre otros, por los cuales hacen pagos sobre los que no recuperan IGV porque quienes les prestan el servicio, no facturan; lo mismo sucede con diversos otros servicios debido al entorno de informalidad en que se desenvuelven.
- El informal cuando vende mineral de oro no puede recuperar IGV, porque las empresas acopiadoras no les dan ningún documento contable, les dan un simple papel de impresión, pero que no tiene ningún valor contable ni tributario. En pocos casos les dan la liquidación de compra.

### **6.2.2 Otras actividades productivas de bienes y servicios.**

Existe el sector de bienes servicios que comercializa una amplia gama de productos desde pan llevar, hasta repuestos de maquinarias, todos bajo el mismo

esquema, sin boleta, factura ni registro de compra ni de venta, creando de esta forma precios sin control y sujetándose a la oferta y demanda.

Este sector podría generar crédito fiscal del IGV, abasteciéndose del mercado formal y vendiendo con medios de pagos sustentables a los mineros artesanales.

Existe una deficiencia de oferta de servicios y asesoría especializados en manejo contable y tributario para las organizaciones de mineros formalizados que requieren capacitación y asesoría sobre el tema tributario.

### **6.2.3 Algunas normas de interés aplicables al sector (minero artesanal).**

**Exoneraciones IGV:** Oro para uso no monetario en polvo (7108.11.00.00) y Oro para uso no monetario en bruto (7108.12.00.00).

**La Liquidación de compra.** Para el caso de productores mineros artesanales / informales que no estén en condiciones de otorgar comprobante de pago, que “es un documento que acredita la transferencia de bienes, la entrega en uso y la prestación de servicios”; por carecer de RUC, la SUNAT ha diseñado el formato denominado “Liquidación de compra”, *“emiten las personas naturales o jurídicas; sociedades conyugales; sucesiones indivisas; sociedades de hecho u otros entes colectivos. cuando efectúan adquisiciones a personas naturales, productoras y/o acopiadoras de productos primarios derivados de la actividad agropecuaria, pesca artesanal, y extracción de madera, de productos silvestres, **minería aurífera Artesanal**, artesanía y desperdicios y desechos metálicos y no metálicos, desecho de papel y desperdicios de caucho”*. (Base legal DL N° 25632 y Resolución de Superintendencia N° 244-2005-SUNAT, Reglamento de Comprobantes de Pago (RS N°007-99/SUNAT).- Art. 6° numeral 1 inciso 1.3).

**Régimen de Retención del Impuesto a la Renta sobre operaciones por las cuales se emitan liquidaciones de compra:** RS N° 234-2005/SUNAT (publicada el 18/11/2005).- La retención es igual al 1.5% del importe de la operación (no incluye los tributos que graven la operación). No opera sobre importes menores o iguales a S/.700.

**Sistema de Deduciones aplicable a la Venta de Oro Gravada con IGV.** Consiste en que el adquirente de los bienes o usuario de servicios sujetos al sistema, debe restar (detrar) un porcentaje del precio de venta ( 12% para el caso de Oro) y depositarlo en una cuenta especial, habilitada por el Banco de la Nación, a nombre del proveedor del bien o prestador del servicio.

Se busca que los proveedores generen fondos que serán destinados al pago de obligaciones tributarias (Deudas tributarias, costas y gastos).

La solución a la evasión tributaria en la minería en pequeña escala no es un asunto exclusivo del ente tributario (SUNAT), pues dados los diversos aspectos involucrados en el tema, se hace necesaria la convergencia de acciones de varios organismos del Estado, tales como el Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Industrias, Ministerio Público, municipios, entre otros.

A través de los sectores de Energía y Minas, del Ambiente, del Interior, y de los gobiernos regionales, entre otros.

- **El Ministerio de Energía y Minas (MIMEM).** Tiene funciones normativas, concesivas, y de promoción de la inversión, le corresponde esencialmente otorgar los títulos para ejercitar la actividad minera y establecer el marco legal adecuado para que

Tabla N° 10

<b>Operaciones sujetas: Venta gravada con el IGV de mineral, concentrado, amalgama y oro en bruto, comprendidos en las siguientes partidas:</b>	
g.	2616.90.10.00: Minerales y sus concentrados de oro.
h.	2843.90.00.00: Sólo amalgama de oro.
i.	7108.13.00.00: Oro en bruto, las demás formas semilabradas.
j.	7108.20.00.00: Oro en bruto para uso monetario.
k.	7108.11.00.00 y 7108.12.00.0: Oro para uso no monetario en polvo y en bruto (*).
l.	7112.91.00.00: Sólo desechos y desperdicios de oro.
Siempre que:	
• Importe de la operación sea mayor a S/. 700.00	
• Se emita Factura o Ticket con los requisitos para sustentar crédito fiscal (**).	
-----	
(*) Cuando renuncie a la exoneración del IGV	
(**) Salvo que el adquirente sea el Sector Público Nacional	

## 7. ORGANISMOS DE GOBIERNO Y OTROS ACTORES RELACIONADOS CON LA MINERÍA ARTESANAL/ INFORMAL

La minería en general y en particular la minería artesanal informal, constituye intrínsecamente una de las actividades económicas más descentralizadas del Perú. En el caso específico de la minería artesanal informal, salvo algunas operaciones de agregados y materiales de construcción, la abrumadora mayoría tiene sus centros de operaciones y áreas de influencia económica y social en zonas más apartadas y deprimidas del país.

Dentro del contexto de implementación del proceso de regionalización, se han promulgado una serie de dispositivos legales que se orientan a una gestión descentralizada del sector minero particularmente, de los estratos de pequeña minería y minería artesanal.

Los actores más relevantes relacionados con la problemática de la Minería en pequeña escala son los siguientes:

### 7.1 El Estado peruano

esta se desarrolle en las mejores condiciones de legalidad y productividad.

- **Gobiernos regionales y Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREMs), y Gerencias Regionales de Energía y Minas**

En el año 2006, mediante R.M. N° 179-2006-MEM/DM y R.M. N° 550-2006-MEM/DM y otros dispositivos legales, se han transferido competencias, funciones y facultades sectoriales a los gobiernos regionales y Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREMs), particularmente vinculadas a la pequeña minería y minería artesanal en aspectos de promoción de inversiones, supervisión y fiscalización, otorgar concesiones y aprobar y supervisar Programas de Adecuación y Manejo Ambiental -PAMA- y formulación de planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos en concordancia con políticas nacionales y planes sectoriales. Sin embargo, a pesar de la vigencia de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal y de la transferencia de competencias

de algunos aspectos en esta materia, a los Gobiernos Regionales; no existe una política consistente en cuanto a la minería artesanal (predominantemente informal) siendo esta una de las causas más relevantes no solo del poco avance en el proceso de formalización sino del crecimiento incesante de operaciones mineras artesanales informales e ilegales en numerosos lugares.

- **El Ministerio del Ambiente (MINAM).** Creado mediante Decreto Legislativo N° 1013 de 14 de Mayo del 2008; tiene funciones generales de naturaleza rectora, en cuanto a la política nacional del Ambiente, garantizar el cumplimiento de las normas ambientales y coordinar y prestar apoyo técnico en la implementación de la política nacional ambiental y cumplimiento de las funciones transferidas a los gobiernos regionales y locales, entre otras. y ejerce también funciones de naturaleza técnico normativa.
- **El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN)** de acuerdo a la Ley N° 28964 (24-01-2007), tenía competencia en la supervisión y fiscalización de seguridad e higiene minera y de protección y conservación del ambiente en las actividades mineras de la mediana y gran minería, sin embargo debería ser considerado como referente y modelo de gestión eficaz, para la fiscalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal a efectuarse por parte de las instituciones competentes.
- **Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).** Es uno de los organismos públicos, adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental. Entre sus funciones está dirigir y supervisar la aplicación del régimen común de fiscalización y control ambiental, y el régimen de incentivos previstos en la Ley General del Ambiente, así como fiscalizar y controlar directamente el cumplimiento de las actividades que le corresponden por ley.
- **El Ministerio del Interior a través de la Policía Nacional (DICSCAMEC y actualmente SUCAMEC).** Cumple, entre otras funciones, la de ser el ente regulador, previa opinión técnica del Ministerio de Energía y Minas, para la adquisición, transporte, almacenamiento y uso de explosivos. Sin embargo, la ilegalidad e informalidad de las operaciones minero-artesanales y los engorrosos, costosos y centralizados trámites para adquirir explosivos, producen serias distorsiones que han determinado la aparición de un “mercado negro de explosivos”, con las peligrosas consecuencias que ello implica.

## Otros organismos del Estado

Desde la gestación y aprobación del “Plan Nacional

para la Formalización de la Minería Artesanal”, elaborado por una Comisión Técnica multisectorial creada en virtud del DS. N° 045-2010-PCM, hasta la dación de los Decretos Legislativos N° 1099 al N° 1107 y disposiciones conexas; se ha dado a la problemática de la formalización minera, una cobertura geográfica más amplia de carácter nacional y un enfoque multisectorial que cubre aspectos no solamente mineros sino también de índole legal, social, económica, ambiental, tributaria y laboral, entre otros, lo que obviamente compromete la participación de otros organismos del Estado, tales como:

- **INGEMMET:** Solicitud y obtención de concesiones.
- **SUNAT:** Registro único de contribuyente (RUC) y otras actividades de fiscalización de su competencia.
- **MINCUL (Ministerio de Cultura):** Certificado de inexistencia de restos arqueológicos (CIRA) o Procedimiento simplificado del CIRA (PROSIC).
- **ANA,ALA (Autoridad Nacional del agua y Autoridad local del Agua, respectivamente):** Permiso de uso de aguas.
- **DIGESA:** Autorizaciones de vertimientos.
- **SUCAMEC:** Licencia para adquisición de explosivos.
- **SERNANP:** Opinión previa vinculante en zonas de amortiguamiento.
- **SUNARP:** Registros de Contratos de exploración y otros.

## 7.2 Los titulares mineros

En el caso específico que nos ocupa, pertenecen casi en su totalidad al estrato de la denominada pequeña minería tradicional cuyos derechos mineros, que por lo general, no eran explotados y/o han sido invadidos por mineros artesanales informales e ilegales, aunque también se dan casos en que los titulares mineros no pueden ejercitar sus actividades por la presencia de mineros informales e ilegales.

## 7.3 Mineros ilegales

Son los que sin poseer derecho o título minero o compromiso contractual que los faculte, realizan actividades mineras en derechos de terceros y áreas no autorizadas sin cumplir las normas de seguridad y salud ocupacional y del cuidado y conservación del ambiente.

## 7.4 Mineros informales

Quienes teniendo características similares a la de los mineros ilegales, realizan su actividad en áreas

autorizadas y han iniciado el proceso de formalización. Sin embargo, también se dan casos en los que los mineros informales, por desconocimiento de la normativa respectiva o por carencia de recursos económicos, han sido desplazados, de áreas que ellos exploraron, descubrieron y trabajaron por muchos años; por otras personas que de manera legal pero injusta se convirtieron en titulares mineros.

### **7.5 Comunidades**

Con las excepciones de Madre de Dios y casos recientes de Piura, Ananea, Cajabamba, Huamachuco y en menor proporción Canta, existe cierto entendimiento y no hay mayores conflictos entre los mineros artesanales y las comunidades del entorno donde trabajan e incluso se dan casos en que los agrupamientos mineros son las propias comunidades.

### **7.6 Las plantas de procesamiento, acopiadores y comerciantes de oro**

Son los eslabones de la cadena productiva que cumplen un papel ambivalente, porque así como pueden ser parte de la solución, generalmente son parte del problema por las condiciones injustas que imponen en la comercialización, generando desconfianza y postergando una reconversión productiva con mejores opciones ambientales como sería sustituir el uso del mercurio por la Cianuración del mineral.

### **7.7 La cooperación internacional**

En este caso se menciona a la **Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) mediante sus ex - Proyectos GAMA y PEMA, (2001-2011)** que cumplió un importante rol en el denominado Sur Medio y parte de Puno. Su accionar permitió sentar bases para un proceso de formalización sustentado en la organización de los mineros artesanales, en la búsqueda de normas adecuadas a las características y magnitud de las operaciones minero artesanales, en capacitación sobre aspectos técnico-ambientales, socio - organizativos y de gestión empresarial y en la construcción de una plataforma de conocimientos y tecnología de información y comunicación adecuadas para la minería artesanal.

**El PERCAN** - “Proyecto de reforma del sector de Recursos Minerales del Perú”. A través del componente de regionalización vinculado a la minería artesanal.

En el **conflicto formalidad-informalidad** de la minería artesanal se han identificado como fundamentales los siguientes actores y relaciones:

#### ***Relación Estado - mineros informales***

- La actividad minera informal se realiza sin contar con título o autorización para explotar legalmente los yacimientos.

- Dificultad de los organismos estatales para establecer un diálogo con los actores involucrados.
- Trabas burocráticas y excesivo costo de trámites dificultan el acceso a la formalidad.
- El acceso al uso legal de explosivos (importante insumo minero) se torna difícil y oneroso por ser un producto de venta controlada (medida antiterrorista), lo que incide en la existencia del denominado “mercado negro”, asociado a corrupción.
- El laboreo minero se efectúa sin considerar mínimas normas de seguridad, salud ocupacional y de conservación y cuidado del ambiente.

#### **Relación titulares mineros – mineros informales**

- Existe una mutua desconfianza entre titulares mineros que invocan derecho legal sobre sus concesiones y los mineros informales quienes aducen haber sido despojados legal, aunque injustamente, del área donde trabajaban, incluso antes que los titulares mineros obtuviera el título, esgrimiendo en casos extremos la aplicación de un inexistente derecho de “amparo por el trabajo”.
- Los mineros artesanales informales sostienen que, en algunos casos, los dueños de plantas de procesamiento manipulan leyes y pesos del mineral o relave, coludiéndose con los titulares mineros en su perjuicio.
- Los conflictos con los titulares mineros se dan mayormente con el sector de la pequeña minería tradicional y esto es explicable porque los mineros artesanales informales no estarían en condiciones de explotar yacimientos de baja ley, que demandan economía de escala y tecnología de punta, que caracterizan a las operaciones de la mediana minería y particularmente la gran minería.

## **8. GLOSARIO DE DISPOSITIVOS LEGALES**

Se glosan a continuación, los dispositivos legales más relevantes que tienen incidencia en aspectos relacionados con el proceso descentralizador y la formalización de la Minería en pequeña escala.

### **Sobre descentralización**

#### **1. LEY Nº 27783 - Ley de Bases de la Descentralización**

En esta Ley se desarrolla, entre otros aspectos, los conceptos y tipos de competencias (exclusivas, compartidas y delegables) y los criterios para la asignación y transferencia de competencias (arts. 13º y 14º respectivamente).

Se establece que “la dirección y conducción del proceso

de descentralización está a cargo del *Consejo Nacional de Descentralización* (art. 22º), asignándosele, entre otras funciones, las siguientes:

Art.24º-Inc. d) “Canalizar y apoyar la cooperación técnica nacional e internacional” y la Segunda Disposición Complementaria trata sobre la transferencia de programas sociales y proyectos de inversión productiva regional:

“En aplicación de la presente ley, a partir del ejercicio fiscal 2003, se inicia la transferencia a los gobiernos regionales o locales según corresponda, de los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional, en función de capacidades de gestión de cada gobierno regional o local (...)”.

## **2. LEY Nº 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**

Entre algunas de las competencias exclusivas del Gobierno Regional, se señalan:

“Concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental” (art.10º-Inc. .1 l).

Y entre otras de las competencias compartidas, se tiene:

“Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel (...) correspondiente al sector minas (...)” (art.10º - Inc. 2 c). En lo referente a atribuciones del Presidente Regional se tiene, entre otras, las siguientes:

“Suscribir convenios o contratos con la Cooperación Técnica Internacional, con el apoyo del Consejo Nacional de Descentralización y de otras entidades públicas y privadas, en el marco de su competencia” (art. 21º Inc.j).

En cuanto a las funciones específicas de los gobiernos regionales, se puntualiza lo siguiente:

Art. 59º Inc. C).- “Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a ley”.

Art. 81º.- En este artículo se establece la gradualidad del proceso de transferencia de competencias y funciones encargando al Consejo Nacional de Descentralización la responsabilidad de normar y monitorear las acciones y transferencias señaladas en cada una de las etapas del proceso.

Este proceso de transferencia de competencias y funciones se inició en el año 2004.

Asimismo, el artículo 91º hace referencia a las Juntas de Coordinación Regional.

“A iniciativa de los Gobiernos Regionales o del Consejo Nacional de Descentralización, los Gobiernos Regionales podrán establecer por común acuerdo las Juntas de Coordinación Interregional como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas, las cuales se materializan a través de convenios de cooperación procurando la consolidación de corredores económicos (...)”.

## **3.- Decreto Legislativo Nº 719 - Ley de Cooperación Técnica Internacional**

En sus considerandos se señala:

“(…) la Cooperación Técnica Internacional proporcionada por los gobiernos extranjeros y organismos internacionales públicos y privados, guarde armonía con la política de desarrollo a nivel nacional y regional”.

“(…) que, es necesario orientar y programar la cooperación técnica internacional en el marco del proceso de regionalización del país”.

Y en su articulado puntualiza:

Art. 2º.- “La CTI, es el medio por el cual el Perú, recibe, transfiere y/o intercambia recursos humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología de fuentes cooperantes externas cuyo objetivo es complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo (...) ya sea del país y de sus regiones, en especial en los espacios socioeconómicos de mayor pobreza y marginalidad” (la minería artesanal constituye uno de esos espacios).

Art. 4º.- Los órganos responsables de cooperación técnica internacional son:

- a. “El Ministerio de Relaciones Exteriores que es competente para gestionar y oficializar la cooperación técnica internacional para el Perú” y suscribe y celebra los convenios de CTI.
- b. El Instituto Nacional de Planificación.
- c. El Ministerio de Economía y Finanzas.
- d. Los Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados.
- e. Los Gobiernos Regionales.
- f. Los gobiernos locales.
- g. Las organizaciones no gubernamentales.

### **Sobre minería en pequeña escala**

- 1. Decreto Supremo Nº 014-1992-EM.(03-06-92)**

## Texto Único ordenado de la Ley General de Minería

### 2. Ley N° 27651(24-01-2002) - Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

Además del reconocimiento de la minería artesanal, como estrato distinto de la pequeña minería y algunas medidas promocionales, se establece la participación de las DREM en acciones de fiscalización minera (arts.14º y 17º, posteriormente modificado y derogado respectivamente) y competencias ambientales (quinta disposición final y transitoria), para el caso de la pequeña minería y minería artesanal.

### 3. D.S. 013-2002-EM – ( 21-04-2002) Reglamento de la Ley N° 27651

### 4. Decreto Legislativo N° 1010 (09-05-2008)

Sustituye artículos 25°,38°,40°,41° y 59° del TUO de la Ley General de Minería.

### 5. Decreto Legislativo N° 1040 (26-06-2008)

Modifica los artículos 2°, 11°, 14° de la Ley 27651. Incorpora el artículo 21º a la Ley N° 27651,deroga artículo 17º de la Ley 27651 y modifica artículo 91 del TUO de la Ley general de Minería- DS. N° 014-92-EM.

### 6. Decreto Legislativo N° 1054 (27-06-2008)

Modifica artículos 38°, 40° y 41° del TUO de la Ley General de Minería, sustituidos por el Decreto Legislativo N° 1010.

### 7. Decreto Supremo N° 054 2008-EM.

Reglamenta los artículos 25°,38°,40°,41° y 59° del TUO de la Ley General de Minería, sustituidos por los Decretos Legislativos N°s 1010 y 1054.

### 8. Resolución Ministerial N° 179-2006-MEM/DM .

### 9. Resolución Ministerial N° 550-2006-MEM/DM y

### 10. Resolución Ministerial N° 121-2008-MEM/DM

Aprueban la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales y la adecuación de los instrumentos de gestión, de conformidad con la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, particularmente en los aspectos de:

- “Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y minería artesanal (...)”.
- “Otorgar concesiones para la pequeña minería y minería artesanal de alcance regional (...)”.
- “Aprobar y supervisar los PAMAs de su circunscripción (...) y los diferentes niveles de evaluación ambiental (...) para la pequeña minería y minería artesanal”.

- “Implementar acciones correctivas para la pequeña minería y minería artesanal”

### 11. Ley N° 29815: Delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de MINERÍA ILEGAL(vigente 23-12-2011)

#### 1. Interdicción

- Uso y ocupación de ámbito geográfico.
- Regulación zonas de exclusión minera.

#### 2. Lucha contra la criminalidad asociada a la minería ilegal.

- Marco legal, para persecución penal contra quienes realizan actividad de minería ilegal.

- Investigación procesamiento y sanción vinculados con el lavado de activos.

- Proceso de pérdida de dominio.

- Regulación de la distribución, transporte, posesión y comercialización de los insumos químicos utilizados en la minería ilegal.

### 12. Decreto Legislativo N° 1099: (12-02-2012) Que aprueba las acciones de interdicción de la minería ilegal en el departamento de Puno y remediación ambiental en las cuencas de los ríos Ramis y Suches.

Tiene un objeto y ámbito de aplicación específicos (cuencas de los ríos Ramis y Suches) y en términos generales condiciona el ejercicio de la actividad minera a contar con la autorización de inicio/reinicio de operación minera.

Establece acciones de interdicción mediante el (I) decomiso de bienes, maquinaria y equipos o (II) destrucción de los mismos, cuando no sea viable el decomiso.

Además de acciones punitivas se estableció el financiamiento de proyectos de inversión pública (de carácter multisectorial) de remediación ambiental e infraestructura hidráulica.

### 13. Decreto Legislativo N° 1100:(18-02-2012) Que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.

En el Art 1°. declara de necesidad publica e interés nacional y de ejecución inmediata las acciones de interdicción relacionadas con la minería ilegal, para garantizar la salud y seguridad de la población, la conservación del patrimonio natural y de los ecosistemas, la recaudación tributaria y el desarrollo

de actividades económicas sostenibles y además que el Estado promueve el ordenamiento y la formalización con inclusión social de la minería en pequeña escala (se entiende Pequeña minería y minería artesanal)

En el Art. 3° se establece que toda actividad minera que se lleve a cabo sin contar con la autorización de inicio o reinicio de operación minera, otorgada por autoridad competente, previo informe técnico favorable del MINEM; será considerada como actividad minera ilegal.

El Art. 5° Establece una serie de prohibiciones para la pequeña minería y minería artesanal, (PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ILEGALES) tales como:

Inc 5.1 Uso de Dragas y equipos similares de succión cualquiera que sea su dimensión.

Inc 5.2 Uso de compresoras , perforadoras neumáticas, cargadores frontales ,volquetes y otros .

Inc 5.3 Uso de quimbaletes, molinos, motobombas y otros, así como la utilización de Mercurio o Cianuro.

**14. Decreto Legislativo N° 1101: (29-02-2012)Que establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal**

Art 2°: Establece que son Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), los Gobiernos Regionales para actividades de la pequeña minería y de la minería artesanal, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI),en lo relacionado al uso de aéreas acuáticas de los ámbitos fluvial y lacustre de su competencia. Esta norma comprende también a la OEFA en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).

Art 6° y 7°: Se refieren al procedimiento sancionador y a las multas y medidas administrativas aplicables. Cabe resaltar las nuevas escalas de sanciones las que podrían llegar hasta 40 UIT en caso de PPM y hasta 25 UIT en caso de PMA (antes máximo 2 UIT en caso de PPM y 1 UIT en caso de PMA). para lo cual se deroga el Art. 13 de la Ley 27651, y otros dispositivos legales que se opongan a este aspecto específico de la presente norma.

**15. Decreto Legislativo N° 1102: (29-02-2012) Que incorpora al código penal los delitos de minería ilegal.**

Tipifica delitos relacionados con la minería ilegal y establece las correspondientes penas privativas de la libertad de no menor de 4 años ni mayor de 8 años y entre 100 a 600 días-multa. En formas agravadas las penas van de no menor de 8 años

ni mayor de 10 años, con 330 a 1000 días-multa e incluso penas de 12 años para el caso de delito de financiación de la minería ilegal.

Establece también responsabilidades del funcionario público por el otorgamiento ilegal de derechos.

**16. Decreto Legislativo N° 1103 (04-13-2012) Que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal**

Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.

Se considera insumos químicos, para efectos de este Decreto .Legislativo., al mercurio, cianuro de potasio, cianuro de sodio y a los hidrocarburos (diesel, gasolinas y gasoholes).

La SUNAT controlará y fiscalizará el ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de insumos químicos, así como la distribución hacia y desde el territorio aduanero y en el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias de otras entidades del Estado, de conformidad con la legislación vigente.

El transporte o traslado de insumos químicos deberá ser efectuado por la ruta fiscal que se establezca y deberá contar con la documentación que corresponda de acuerdo a lo que disponga el Reglamento de Comprobantes de Pago.

Se dispone el uso obligatorio del sistema de posicionamiento global (GPS) en las unidades de transporte de hidrocarburos. Los responsables de las unidades de transporte.

**17. Decreto legislativo N° 1104 ( 19-04-2012): Modifica la legislación sobre pérdida de dominio.**

Regula la aplicación y los procesos de pedida de dominio, así como establece los mecanismos de distribución y administración de los bienes o fondos recaudados. Su respectivo Reglamento mediante Decreto Supremo N° 093-2012- PCM se publicó el 08-09-2012.

**18. Decreto legislativo N° 1105 ( 19-04-2012) establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.**

Establece disposiciones complementarias para implementar el proceso de formalización de la actividad minera informal de la pequeña minería y de la minería artesanal, ejercida en zonas no prohibidas para la realización de dichas actividades a nivel nacional.

Redefine los conceptos de Minería Ilegal y Minería Informal, contenidas en el Artículo N° 3 del DL. 1100, en los siguientes términos:

Establece los siguientes pasos para la Formalización de la Actividad Minera de la Pequeña Minería y Minería Artesanal:

1. La Presentación de Declaración de Compromisos.
2. La Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión, Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la Concesión Minera.
3. La Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso de Terreno Superficial.
4. La Autorización de Uso de Aguas.
5. La Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo.
6. Autorización para Inicio/Reinicio de actividades de Exploración, Explotación y/o Beneficio de Minerales.

**19. Decreto Legislativo N° 1106 (19-04-2012) Lucha contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado.**

Establece y tipifica los actos de ocultamiento, tenencia, transporte, circunstancias agravantes, reglas de investigación y otros relacionados con el lavado de activos y otros delitos vinculados.

**20. Decreto Legislativo N° 1107: 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 de dicha actividad.**

21. **D.S. N° 006-2012-EM:** Medidas complementarias respecto a anexo N° de D.L. N° 1100.
22. **D.S. N° 012-2012-EM:** Encargo especial a Activos Mineros SAC y medidas complementarias para comercialización de Oro.
23. **DS. N° 020-2012-EM:** Modifican reglamento de procedimientos mineros establecidos en DS N° 018-92-EM.
24. **D.S. N° 023-2012-EM:** Plazo adicional para Declaración de compromisos en Madre de Dios.
25. **Ley N° 29910:** Establecen un nuevo plazo para la presentación de compromisos.

26. **D.S. N° 027-2012-EM:** Normas complementarias al DL N°1105, para comercialización de Oro.
27. **Decreto 040-2012-MINAM** (normas complementarias sobre le IGAC).
28. **D.S. N° 039-2012-EM:** Modifica el DS. N° 027-2012-EM, sobre comercialización de oro obtenido por modalidades tradicionales.
29. **D.S. N° 043-2012-EM:** Disposiciones complementarias a D.L N°s 1100 y 1105.
30. **D.S. N° 046-2012-EM:** Regulan procedimiento para otorgar Certificado de Operación Minera excepcional –COME.
31. **D.S. N° 303-2012-EF:** Especifica sub partidas arancelarias objeto de control de acuerdo a D.L.N° 1107.
32. **Resolución ministerial N° 247-2012-EM:** Crean registro Nacional de Declaraciones de Compromisos.
33. **Decreto Legislativo N° 1127:** SUCAMEC.
34. **D.S. N° 001-2013-MINAM:** adecuan plazos para presentación del IGAC.
35. **D.S. N° 003-2013-EM:** Establecen precisiones para formalización minera a nivel nacional.
36. **D.S. N° 003-2013-MC:** Aprueban procedimiento simplificado para otorgamiento del PROSIC.
37. **D.S. N° 012-2013-MINAM:** Aprueban nuevas medidas de asistencia técnica para el IGAC.
38. **D.S. N° 025-2013-EM:** Crean Dirección de formalización minera.
39. **D.S.N° 032-2013-EM:** Fortalecen proceso de formalización de minería artesanal.
40. **D.S. N° 076-2013-PCM:** Modifica DS. N° 075-2012-PCM, sobre comisión multisectorial de seguimiento.
41. **D.S. N°003-2014-PCM:** Aprueban estrategia nacional para la interdicción de la minería ilegal.
42. **D.S. N° 029-2014-PCM:** Aprueban estrategia de saneamiento de la pequeña minería y minería artesanal. Contempla 4 ejes estratégicos (i) Consolidación de la formalización, (II) fiscalización y control, (III) remediación de áreas afectadas u (iv) Atención social y calidad de vida.
43. **RM. O26-2014-PCM:** Grupo de trabajo para

elaborar diseño para creación de programa presupuestal .Erradicación de minería ilegal, reducción de conflictos socio ambientales y remediación ambiental.

**44. Resolución Jefatural N°481-2013-ANA:** Regulación para opinión técnica favorable de ANA, para IGAC.

**45. Resolución jefatural N° 509-2013-ANA:** Aprobación criterios técnicos para evaluación para evaluación de contenido hídrico para IGAC.

**46. Resolución Suprema N° 340-2013-PCM:** Crean comisión multisectorial para elaborar propuesta de estrategia de saneamiento.

**47. Resolución ministerial N° 215-2013-PCM:** Crean grupo de trabajo para proponer mejoras para fortalecer el proceso de formalización.





# SEGUNDA PARTE

## SEGUNDA PARTE

### ¿POR QUÉ FORMALIZARSE?

#### ¿Qué beneficios ofrece la formalización de la minería artesanal?

##### Sensibilización como estrategia para la formalización

La sensibilización constituye una importante herramienta para propiciar procesos de cambio en los patrones culturales y sociales de determinadas colectividades donde está arraigada la informalidad -como es el caso de la minería en pequeña escala.

En este sentido se apunta a realizar o potenciar procesos de reflexión, motivación y convencimiento, para cambiar patrones o paradigmas de informalidad tanto a nivel individual, como comunitario o nacional; mediante el desarrollo de argumentos, razones e incentivos de contenido social, económico y ambiental relevantes, que favorezcan el interés para la formalización de la actividad minera informal.

La sensibilización por sí sola no basta para lograr avances reales en el proceso de formalización, por cuanto además de la motivación es necesario cambiar las condiciones del entorno a todo nivel, de tal forma que trabajar de manera legal y formal sea social y económicamente valorado.

En la mayoría de otras actividades productivas o de servicios (que no sean de minería), la formalización es posible cuando existe la predisposición del Estado y el interés de los informales en formalizarse utilizando mecanismos promocionales diseñados para tal fin, por parte de sectores estatales tales como: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de la Producción, Registros Públicos entre otros, sin embargo se requiere algo más, que incidir en el ¿Cómo formalizarse? Y ¿Qué pasos seguir para formalizarse como personas naturales o jurídicas? , se requiere pasar al ¿Por qué formalizarse? Y ¿qué beneficios trae la formalización?.

Sobre el primer aspecto... ¿el cómo?... existen muchas iniciativas públicas y privadas así como profusa documentación que inciden en el **¿Cómo constituir, organizar y formalizar las empresas?** sobre todo de micro y pequeños emprendedores de los sectores de servicios, industria y comercio; siendo las más relevantes las que se exponen en el cuadro resumen (Tabla N° 1).

En el caso de la actividad minera informal también se ha desarrollado y adoptado esta parte del proceso, es decir responder al ¿cómo formalizarse e incluso como mantenerse dentro de la formalidad? Sobre este aspecto, en el siguiente cuadro se consigna la

información más relevante (Tabla N° 2).

Sin embargo, previa o simultáneamente. Se requiere incidir con mayor énfasis, en la motivación o sensibilización para la formalización de la minería artesanal, buscando a responder las siguientes interrogantes:

#### ¿Por qué formalizarse?, ¿Qué beneficios o ventajas puede presentar la formalización minera?, Es posible justificar una relación costo – beneficio favorable a la formalización minera?

Sobre este aspecto se ha escrito y hecho poco, casi nada y estos apuntes constituyen un aporte sobre el particular.

Considerando que en el caso de la actividad minera informal interviene además otro actor , el titular minero; en cuya concesión realizan sus actividades los mineros informales (situación del orden del 90%), la sensibilización correspondería hacerla extensiva al titular minero bajo la óptica de guardar equilibrio entre sus legítimos derechos y las repercusiones sociales que acarrearían fórmulas de solución no sustentados en la negociación y construcción de consensos para posibilitar una formalización sostenible.

Del mismo modo, las comunidades y/o propietarios de los terrenos superficiales, donde se asienta el yacimiento o mina; deben ser incorporadas en el proceso de consulta y de sensibilización para la formalización de la actividad minera.

### 1. RAZONES SOCIALES PARA PROMOVER LA FORMALIZACION

Entre las razones más importantes para incentivar la formalización de la actividad Minera artesanal Informal, se tiene las siguientes:

#### 1.1 Seguridad jurídica

Uno de los valores más apreciados por las personas es tener derecho de propiedad sobre algo y más aún en el caso concreto de un yacimiento o mina, que es un bien que trabajado formalmente constituye una fuente de trabajo permanente y de sostenimiento familiar.

El acceso a derechos mineros, vía formulación de petitorios o suscripción de “Contratos de explotación” constituyen el paso inicial (legalización). En el proceso de formalización.

La formalización otorga seguridad para poder trabajar en forma permanente sin temor a ser desalojados en cualquier momento e invertir en maquinaria, equipos, herramientas y en mejoras tanto ambientales como de tecnología minera-metalúrgica.

**Tabla N° 1**  
**Principales documentos sobre formalización**

<b>“Guía de constitución y formalización de empresas”</b>
Ministerio de trabajo y promoción del empleo Dirección nacional de la micro y pequeña empresa
Aborda los 9 pasos a seguir para la formación de una empresa: Definición de personería (Natural o jurídica)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboración de la Minuta de constitución.</li> <li>2. Elaboración de Escritura pública (Notaría).</li> <li>3. Inscripción en registro de personas jurídicas (SUNARP).</li> <li>4. RUC</li> <li>5. Registro en ESALUD.</li> <li>6. Permisos especiales.</li> <li>7. Autorización y Legalización de libro de planillas (MINTRA).</li> <li>8. Licencia de funcionamiento (Municipios).</li> <li>9. Legalización de libros contables (Notaría)</li> </ol>
<b>“El acceso al financiamiento y la formalización”</b>
Ciudadanos al día -CAD
<b>“Formalizando su MYPE” - Trámites, requerimientos y soluciones</b>
Pro – Inversión
<b>“ Diez desafíos pendientes para la formalización de las MYPES”</b>
Proyecto USAID /Mype/ Perú / competitiva
<b>Concientización ambiental en la banca y en las MYPES</b> COFIDE

**Tabla N° 2**  
**Principales documentos sobre formalización de la actividad minera artesanal**

<b>1. “Guía para los pequeños mineros y mineros artesanales”- ¿ Qué debo saber para ejercer actividades mineras formalmente?</b>
MINEM y Proyecto PERCAN-2007 Consigna: aspectos de las etapas de la actividad minera - ¿En que consta la formalización? ¿Cómo formalizo mis actividades? – Me formalicé...¿Y ahora qué? Y una serie de anexos vinculados al tema
<b>2. “ Formalización de actividades mineras”</b>
MINEM/DGM Guías mineras 2005
<b>3. Fascículos “Orientaciones para hacer minería”</b>
MINEM/DGM: folletos 1,2 y 3- 2009
<b>4. “La luz al final del túnel”</b>
Proyecto GAMA 2005 La inclusión de los excluidos-Legalización de la minería artesanal peruana
<b>5. “Nosotros hacemos los pueblos...”</b>
Proyecto GAMA-Informe. 2008 El empoderamiento de la minería artesanal: Los casos de algunas localidades de Arequipa, Ayacucho y Puno.

La formalización permite asegurar que los derechos concesionados sean incuestionables y que los titulares puedan dejar en herencia a la familia el patrimonio e inversión que han logrado acumular o de ser el caso los puedan vender a las condiciones del mercado y con incremento de su valor por las inversiones efectuadas y reservas minerales generadas, que solamente pueden darse en un entorno de formalidad.

La autorización contractual (“Contratos de explotación”) era un medio alternativo que permitía la acreditación de Productor Minero Artesanal (PMA) y facultaba al minero artesanal a explotar lícitamente el yacimiento durante la vigencia del contrato, bajo condiciones y tiempo previsible. Como resultado de los Decretos Legislativos N° 1100 y N° 1105; será necesario contar previamente con la autorización de inicio o reinicio de operaciones.

Disponer de un título o derecho minero a firme, respetando la normatividad vigente, da legitimidad para afrontar con mejores posibilidades de éxito los conflictos que pudieran presentarse con terceros (titulares mineros o propietarios privados) y comunidades aledañas

La formalización evita la migración constante de los mineros informales y da sustento al desarrollo de la actividad minera de manera estable y sostenible.

## **1.2 Seguridad social y salud laboral**

Siendo la minería una actividad de alto riesgo, más aún en el caso de la minería artesanal/ informal, la formalización constituye el requisito imprescindible para el acceso a prestaciones y programas de salud, pensiones de jubilación y otros que comprende la seguridad social.

El DL 1086: “Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente” de manera más integral y sistemática regula varios aspectos promocionales para fomentar la formalización y sobre el tema específico de aseguramiento de salud y pensiones (**Tabla N° 3**).

La formalización permite mejorar el sistema de organización y gestión empresarial y por lo tanto las condiciones laborales de la empresa, optimizando el proceso productivo y la competitividad, lo cual redundará en mejores posibilidades para atender las demandas de cuidado del capital humano.

## **2. RAZONES ECONOMICAS PARA PROMOVER LA FORMALIZACION**

### **2.1 Expectativa de crecer**

Uno de los mayores incentivos para la formalización

de la actividad minera informal, es la posibilidad de superarse, crecer y constituir empresa, para salir paulatinamente del círculo vicioso que se sustenta en la interrelación de causa – efecto, entre informalidad y pobreza.

El crecimiento debería ser una consecuencia de la formalización, es decir, que la expectativa de producir y vender más y por lo tanto generar más valor, permite considerar a la formalización como una oportunidad para superar lo que se consideraba actividad de subsistencia. Por cuanto en un contexto de formalidad pueden invertir con mayor seguridad sus recursos económicos y obviamente incrementar su producción que les dará mayores beneficios que superen a los costos de la formalización.

La legalización y formalización posibilitan la adaptación y difusión de métodos, sistemas de trabajo, tecnologías limpias y eficientes, que están relacionadas con una mayor escala de operaciones. Es decir, el crecimiento permite mejorar la productividad de la minería artesanal formal y en consecuencia incrementar su rentabilidad y competitividad, lo que redundará en mejor calidad de vida de los mineros artesanales formalizados y por lo tanto no debería existir la idea de mantenerse permanente en la condición de mineros artesanales.

### **2.2 Mejora del proceso productivo**

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.

Igualmente la formalización o predisposición a formalizarse 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.

En contraposición, las actividades productivas efectuadas de manera informal, individual o en pequeños grupos desorganizados; determinan la desintegración de los procesos, la explotación irracional del recurso minero por un laboreo no técnico.

Del mismo modo las bajas recuperaciones por la aplicación de métodos rudimentarios afectan el rendimiento productivo y en algunos casos originan cadenas de dependencia de terceros y condiciones injustas en la comercialización de sus productos. Obviamente se tendrán mejores posibilidades en un contexto formal.

### **2.3 Acceso a mejores condiciones de comercialización**

La formalización, otorga mayor capacidad de

### Tabla N° 3

<p style="text-align: center;"><b>DECRETO LEGISLATIVO N° 1086</b> <b>(El Peruano: 28-06-2008)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Título III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Aseguramiento en Salud y Sistema de Pensiones Sociales</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Aseguramiento en Salud</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Artículo 9.- Régimen especial de salud para la microempresa</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Sistema de Pensiones Sociales</b></p> <p><b>Artículo 10.- Creación del Sistema de Pensiones Sociales</b></p> <p><b>Artículo 11.- De la Cuenta Individual del Afiliado.</b></p> <p><b>Artículo 12.- Del aporte del Estado</b></p> <p><b>Artículo 13.- Del Registro Individual del Afiliado</b></p> <p><b>Artículo 14.- De la pensión de jubilación.</b></p> <p><b>Artículo 15.- De la pensión de invalidez</b></p> <p>En el Reglamento se establecerán los requisitos y condiciones para el otorgamiento de dicha pensión.....</p>
---

Transcripción íntegra del Decreto Ley N° 1086, en anexo

negociación, dado que los mineros por su organización pueden acceder a fuentes de información y asesoría que les de mayores elementos de juicio para transacciones más justas evitando cadenas de dependencia que les limita su desarrollo.

En el proceso de comercialización se genera desconfianza en cuanto a las leyes que reportan los compradores y las maquilas de tratamiento que cobran. Situación que puede superarse en un contexto de formalidad y por lo tanto podrían evitarse los procedimientos de amalgamación y de cianuración informales; con las consiguientes ventajas ambientales.

Sobre las posibilidades de acceder a mejores condiciones de comercialización, se encuentra en curso un Proyecto de la Cooperación Suiza, financiado por la Secretaria de Estado para Asuntos Económicos –SECO-, la participación de la Asociación Suiza de Oro Responsable –SBGA y que tiene como contraparte

nacional al Ministerio del Ambiente.

- **Iniciativa Oro Responsable (conocida como BGI - Better Gold Initiative)**

“En este aspecto, el Gobierno Peruano, por medio del Ministerio del Ambiente (MINAM), viene impulsando una serie de medidas de apoyo a la minería artesanal. La Cooperación Suiza –SECO contribuye a este esfuerzo a través de la **Iniciativa Oro Responsable (conocida como BGI - Better Gold Initiative)**

La Iniciativa Oro Responsable es un proyecto que busca apoyar a los mineros artesanales para que alcancen estándares que les permitan vender su producción a un precio justo, a compradores que valoran el cumplimiento de medidas ambientales, sociales y laborales. Así, se busca que la minería artesanal, a pequeña y mediana escala, constituya un motor para generar mejores condiciones de vida y un desarrollo sostenible.

El objetivo general de esta iniciativa es construir mecanismos simples de mercado que recompensen el cumplimiento por parte de los productores de estándares de trazabilidad, transparencia, condiciones de trabajo, ambientales, sociales, gobernabilidad y relaciones con comunidades.

Los objetivos específicos, guardan relación con los componentes de ejecución del proyecto, de los cuales en 1 y 3, se vienen ejecutando en el Perú.

### **Componente 1: PRODUCTORES (Oferta)**

Productores peruanos responsables y empoderados de la cadena de valor de oro responsable tienen las capacidades técnicas, organizativas, ambientales y sociales para cumplir con los requisitos de la demanda de la industria y joyeros en Suiza manteniendo relaciones de negocio a largo plazo.

### **Componente 2: CERTIFICACION**

Se ha facilitado la certificación de mineros de pequeña escala, con el desarrollo y apropiación continua de estándares para Oro Responsable, por parte de certificadores.

### **Componente 3: DIALOGO POLITICO**

El Estado Peruano se ha apropiado y promueve la formalización bajo estrategias de incentivos comerciales para a la minería en pequeña escala.

### **Componente 4: DEMANDA**

Plataforma de múltiples actores involucrados para oro sostenible y adaptación a la demanda en Suiza

La asociación Suiza de Oro responsable SBGA está en pleno funcionamiento y es reconocida a nivel nacional e internacional como un pionero exitoso en la cadena de valor de oro sostenible.

Esta iniciativa se impulsa a nivel mundial a través de una alianza público-privada entre la Cooperación Suiza – SECO y la Asociación Suiza de Oro Responsable (Swiss Better Gold Association - SBGA), entidad sin fines de lucro que congrega a diferentes actores privados de la cadena del oro de Suiza. El Perú será el primer país en donde se implementa el programa.

Se contempla un trabajo de formalización (requisito previo) y certificación de los mineros, así como la creación de demanda en Suiza y facilitar la conexión de esta demanda con las operaciones mineras ya certificadas o en proceso de certificación. De esta manera, se evitan intermediarios, creando transparencia y apoyando temas como pre-financiamiento, transporte, seguridad y exportación directa.

Para asegurar el cumplimiento de estos estándares, se trabajará con instrumentos existentes como los sistemas de certificaciones de Comercio Justo (Fair Trade), Minería Justa (Fair Mined) y Consejo de Minería

Responsable (Responsible Jewellery Council RJC). Estos sistemas de certificación aseguran al comprador de oro que su extracción y producción fue realizada de manera responsable.

Gracias al apoyo de la SBGA, los mineros y sus comunidades accederán a un mejor precio garantizado por la exportación directa del oro a las refinerías suizas, así como a inversiones directas en desarrollo sostenible a través de su fondo de RSE y a proyectos especiales financiados por socios de la SBGA” (Fotos 59 y 60).



Presentación del Proyecto Better Gold en noviembre del 2013



Firma del Convenio, Embajada Suiza - APCI (28.03.2014)

Sr. Hans-Ruedi Bortis, Embajador de Suiza en el Perú; Sra Ana María Alvarado de APCI, Sra Marie-Gabrielle Ineichen-Fleish, Secretaria de Estado para Asuntos Económicos de Suiza; Sr. Manuel Pulgar, Ministro del Ambiente del Perú.

Otro aspecto a considerar en este aspecto es la comercialización de insumos de producción:

- Insumos de producción

En la comercialización de explosivos, conexos y otros insumos de producción (cianuro y otros reactivos químicos), que son materia de control especial por parte del Estado, la formalización facilita el acceso a dichos productos a precios justos y en condiciones seguras.

En la actividad minera artesanal/informal, es evidente la existencia de “un mercado negro”, que eleva, por ejemplo, el costo de explosivos hasta en un 400%. Los mineros artesanales que explotan vetas o mantos, al estar formalizados e informados no tienen por

**DECRETO LEGISLATIVO N° 1086  
(El Peruano: 28-06-2008)**

**Título V  
Promoción para el Desarrollo y la Competitividad  
Capítulo II  
Acceso al Financiamiento**

**Artículo 31.- Acceso al financiamiento**

**Artículo 32.- Participación de las entidades financieras del Estado**

**Artículo 33.- Cesión de derechos de acreedor a favor de las instituciones financieras reguladas por la Ley del Sistema Financiero.**

qué pagar dichos sobrepagos, sobre todo cuando la formalización les da acceso legal a la compra de explosivos al solicitar y obtener de la autoridad minera la aprobación del respectivo certificado de operación minera (COM) y la consiguiente autorización de la Dirección de control de servicios de seguridad, control de armas, municiones y explosivos de uso civil-DICSCAMEC, hoy SUCAMEC.

**2.4 Posibilidad de acceso a fuentes de financiamiento**

Uno de los aspectos importantes para el desarrollo de cualquier actividad productiva o de servicios es contar con recursos financieros o capitales y más aún para el caso de la minería, donde la asignación de este recurso, marca la diferencia y el caso de la minería artesanal no es la excepción sobre todo si se tiene expectativas de crecimiento.

La informalidad constituye una de las barreras más significativas para acceder al crédito, por cuanto los mineros informales al no tener autorización de operación y no llevar contabilidad formal, carecen de información adecuada que tanto los bancos como cualquier inversor requieren para sustentar sus operaciones crediticias.

En cambio el minero formalizado, al tener estabilidad jurídica, recibe asesoría para la identificación de fuentes de financiamiento y por lo tanto amplía sus posibilidades de inversión y de acceso al crédito. No sólo se preocupa por hacer mejoras y optimizar sus operaciones, sino que también invierte en servicios y otras acciones que mejoran el valor del derecho minero y la calidad de vida de su familia y comunidad.

Sobre este tema en el DL N° 1086, se consigna lo

siguiente, que se desarrolla en el texto completo del dispositivo legal que se consigna en anexo (**Tabla N° 4**).

**2.5 Adecuación a regímenes especiales de tributación.**

Los mineros artesanales formalizados y adecuados a la nueva Ley de MYPES en la categoría de microempresas (DL N° 1086); podrán acogerse al Régimen Especial de impuesto a la renta-RER- en la oportunidad, forma y condiciones que la SUNAT establezca.

Otra ventaja potencial para los perceptores de rentas de tercera categoría cuyos ingresos brutos anuales no superen las 150 UIT (microempresas) es que solo deberán llevar como mínimo un Registro de Ventas, un Registro de Compras y Libro Diario de Formato Simplificado de acuerdo con las normas sobre la materia y no contabilidad completa.

**3. INCENTIVOS PARA PROMOVER LA FORMALIZACION**

**3.1 Asesoramiento para mejorar la gestión ambiental**

Las técnicas ineficientes de explotación y beneficio, condicionadas por la pobreza y/o informalidad, degradan el ambiente y otros recursos, lo que origina el empobrecimiento del entorno; cerrándose nuevamente el círculo vicioso de origen y retroalimentación recíproca entre pobreza e informalidad.

La formalización, implica entre otros aspectos; el cumplimiento de leyes, normas y reglamentos, para la protección del ambiente y la salud de los trabajadores, que no necesariamente representan tareas muy complicadas y costosas. Por ejemplo el uso de “retortas” para la mitigación de los efectos nocivos del Mercurio, además de ofrecer ventajas ambientales

**Tabla N° 5**

	Número de trabajadores	Ventas anuales
Microempresas	1 hasta 10	Hasta 12 UIT S/ 31,000
Pequeñas empresas	11 hasta 20	De 13 hasta 25 UIT S/ 33,800 hasta S/ 65,000

y de preservación de la salud de los operadores; conlleva también un importante beneficio económico por cuanto el mercurio recuperado y reactivado es nuevamente utilizado, sin incurrir en más gastos.

Los mineros artesanales formalizados o en proceso de formalización recibirán el asesoramiento que corresponda de personal especializado del sector.

La formalización, otorga también la posibilidad de efectuar estudios de impacto ambiental colectivos (bajo ciertas condiciones reglamentadas), disminuyendo los costos de los estudios (por el prorrateo) pero sin afectar los estándares de calidad de los mismos.

La conversión tecnológica, por ejemplo la utilización

de Cianuro (biodegradable y neutralizable) en vez de Mercurio, **(salvo en el caso de yacimientos aluviales de la selva, por ejemplo)** en base a procedimientos transparentes y confiables; pueden posibilitar además de mejoras ambientales, mayores rendimientos económicos para los mineros artesanales en razón de la mejor recuperación metalúrgica del material valioso, generalmente superior al 90% por Cianuración, en comparación al 50% que habitualmente se logra por Amalgamación. Obviamente existen también mejores posibilidades de acceder a innovaciones o mejoras tecnológicas en un escenario de formalidad.

### **3.2 Posibilidades de adecuación a legislación sobre micro y pequeña empresa**

Como antecedente y referencia, se indica que las variables y parámetros que utilizaba Ministerio de Trabajo **(INEI 1998)** para definir a la pequeña y micro empresa no contribuían a la adecuación, de la en ese entonces “Pequeña minería”, donde tácitamente se involucraba a la aún inexistente legalmente “Minería artesanal”; al marco legal de esa época **(Tabla N° 5)**.

Tomando en consideración la UIT de 1998 (S/2,600), los parámetros de ventas anuales resultaban evidentemente insuficientes para la actividad minera, aún a escala pequeña.

Posteriormente la Ley N° 28015- “Ley de Promoción y formalización de la micro y pequeña empresa” (2005) y el Decreto Legislativo N° 1086 “Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente” (2008), han modificado las variables y rangos antes mencionados de tal forma que ahora si sería posible para la minería artesanal adecuarse a estos parámetros y acogerse a los beneficios de estos dispositivos legales, obviamente formalizándose **(Tabla N° 6 y 7)**.

**Tabla N° 6**

<b>Características de las MYPES</b>				
	Número de trabajadores		Ventas anuales	
	Ley 28015	DL. 1086	Ley 28015	DL. 1086
Microempresa	1 hasta 10	1 hasta 10	Hasta 150 UIT S/ 540,000	Hasta 150 UIT S/ 540.000
Pequeña empresa	1 hasta 50	1 hasta 100	De 150 UIT hasta 850 UIT Max. S/3,060,000 (UIT S/ 3,600)	De 150 UIT hasta 1,700 UIT Max. S/6,120,000 (UIT S/ 3,600)

### **3.3 Tratamiento preferencial en la legislación minera vigente**

Dentro del rol de promoción y protección del Estado con respecto a la pequeña minería y minería artesanal se han establecido dispositivos de tratamiento preferencial que están consignados en la Ley N° 27651- “Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal” y sus modificatorias, así como los respectivos reglamentos DS. N° 013-2002- EM y DS: N° 051-2009-EM, vigentes, entre otros se tiene:

- **Pago de derecho de vigencia**

El pago por Derecho de Vigencia de la minería artesanal (US\$ 0.50 por Ha/año) equivale a la sexta parte (16.66 %) de lo que paga la mediana y gran minería, y a la mitad (50%) de lo que corresponde a la pequeña minería.

Para expresarlo en términos de gramos de Oro producidos, que es como mejor visualizan los costos los mineros informales/artesanales; el pago anual (US\$ 50) del derecho de vigencia por quienes poseen por ejemplo una concesión de 100 Ha. se presenta el siguiente cuadro: (simulando cotizaciones del Oro de US\$ 1,000 Oz, ,US\$ 500 Oz, y US\$ 300 Oz, respectivamente) **(Tabla N° 8)**.

Lo expuesto nos indica que a cotizaciones del Oro, del orden de los US\$ 1,000 Oz/Au.; solo se destinaría 1,5 Gr/Au/año, de la producción para el pago del Derecho de Vigencia e incluso a cotizaciones de US\$ 300 Oz/Au. dicho pago se cubriría con la producción de 5.19 Gr/Au/año, es decir en los dos casos extremos

tomados como ejemplo representarían entre 1.5 a 5 días de actividad , lo cual demuestra que no es un requisito difícil de cumplir.

- **Autorización de beneficio**

Los productores mineros artesanales (PMA) no se encuentran comprendidos en el requisito de peticionar una concesión de beneficio, bastará una solicitud acompañada de información técnica y una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), suscrita por un profesional competente en la materia (Art. 5° de Ley 27651).

- **Acreditación de producción mínima**

Lo requerido, en cuanto a producción mínima, para la minería artesanal es la veintava parte de lo que corresponde a la mediana y gran minería y a la mitad de la pequeña minería.

- **Pago de multas**

Aunque lo ideal sería no ser pasibles de multas, se tiene que en los montos mínimos no había diferencia entre diferentes estratos mineros, pero en los montos máximos si existía un tratamiento diferencial para la minería artesanal en la proporción de 15 veces menor con respecto a la mediana y gran minería y a la mitad con respecto a la minería artesanal.

Los Art 6° y 7° del Decreto Legislativo N° 1101, se refieren al procedimiento sancionador y a las multas y medidas administrativas aplicables. Cabe resaltar las nuevas escalas de sanciones las que podrían llegar hasta 40 UIT en caso de PPM

**Tabla N° 7**

**Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente**

**DECRETO LEGISLATIVO N° 1086  
(El Peruano: 28-06-2008)**

Título I

Disposiciones Generales

**Artículo 1.-** Objeto.

**Artículo 2.-** Modificación del artículo 3 de la Ley N° 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa

**Artículo 3.-** Características de las MYPE

(ver mayores detalles en la transcripción íntegra del Decreto Legislativo N°1086, que figura en anexo

Tabla N° 8

Cotización internacional del Au.		Gr/ año Requeridos para pago de vigencia (US\$ 50 X 100 Ha)
US\$ Oz/Au	US\$ gr/Au	
1000	32.15	1.56
500	16.07	3.12
300	9.64	5.19

Tabla N° 9

TUPAS		
Concepto	Estrato	Monto en UIT
Certificado de operación minera	Mediana y gran minería Pequeña minería Minería artesanal	10 % de UIT 5 % de UIT 2.5 % de UIT
Acreditación y renovación de PPM y PMA	Pequeña minería Minería artesanal	5 % de UIT 2.5 % de UIT
Autorización de operación/beneficio	Minería artesanal	2.5% de UIT

y hasta 25 UIT en caso de PMA (antes máximo 2 UIT en caso de PPM y 1 UIT en caso de PMA) es decir 20 y 25 veces más para los PPM y PMA respectivamente; para lo cual se deroga el Art. 13 de la Ley 27651, y otros dispositivos legales que se opongan al este aspecto específico del DL N° 1101.

- **Pago de trámites: Texto único ordenado de procedimientos administrativo (TUPA).**

En el pago y requisitos para tramitar el Certificado de operación minera, la acreditación y renovación de la condición de pequeños productores mineros y productores mineros artesanales así como para la autorización de operación/beneficio para el caso específico de los mineros artesanales, la normatividad vigente considera beneficios favorables a estos estratos, que se visualizan en el siguiente cuadro (Tabla N° 9).

Así mismo la formalización facilita el acceso a capacitación en aspectos de seguridad industrial

minera y prevención de riesgos, que proporciona el Estado y las autoridades sectoriales, en el ámbito de su competencia.

#### 4. SENSIBILIZACION A TITULARES MINEROS Y COMUNIDADES DEL ENTORNO

##### 4.1 Titulares mineros

***¿Qué ventajas puede tener el titular minero por su contribución a la formalización artesanal? Y ¿Por qué tendría que firmar un contrato de explotación?***

La estrategia de sensibilización o concientización es importante que sea a todo nivel, donde además de incidir en los mineros artesanales e informales y a nivel macro (voluntad política para afrontar el problema); es necesario involucrar a los titulares cuyos derechos mineros se encuentran afectados por la actividad minera informal en una proporción del orden del 90 %, particularmente en el denominado “Sur Medio” (Ica, Ayacucho y Arequipa).

El minero artesanal informal trabaja sin ningún derecho que lo faculte. El titular de la concesión tiene el derecho para hacer explotación minera pero no puede ejercerlo o está limitado debido a la presencia de los informales. Esta divergencia entre la situación de hecho y de derecho, da pie a un escenario de conflicto entre los mineros informales y los titulares mineros.

Al igual que para el caso de los mineros informales/artesanales, donde existen mecanismos que fomentan la formalización y en donde el problema radica en la sensibilización inicial para inducirlos a la formalidad; para el caso de formalización consensuada, con participación de los titulares mineros se ha diseñado igualmente un instrumento para encausar la solución alternativa de acceder a la formalidad, que es el acuerdo o contrato de explotación (Art .11º de la Ley 27651).

Entre las razones más importantes para incentivar la contribución de los titulares mineros para coadyuvar en el proceso de formalización de la actividad minera artesanal, se indican las siguientes:

- **Paz social**

La actividad minera en general debería realizarse en un ambiente de paz social, pero la informalidad introduce un factor de conflictividad y por lo tanto corresponde al Estado, que representa a todos los peruanos, asumir el rol de facilitador para la construcción de consensos entre sus ciudadanos, para prevenir conflictos en perjuicio de toda la sociedad.

Se debe tener en cuenta que los conflictos perjudican no solamente a las partes involucradas (titulares mineros y mineros informales), sino a la sociedad, por pérdida de recursos (dinero, tiempo), incertidumbre jurídica (ambiente social inestable como para sustentar inversiones y desarrollo).

- **Acreditación de producción mínima**

La producción minera resultante de los acuerdos o contratos de explotación es acreditativa por el titular minero, para los fines a que se refiere el Artículo 38º del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, es decir, le permite cumplir con la obligatoriedad de producción mínima y evitar la penalidad que acarrea su incumplimiento.

- **Acceso a programas de promoción de la inversión y estabilidad tributaria**

La condición de suscriptores de contratos de explotación y la actividad realizada al amparo de estos, podrá formar parte del Contrato de Garantías y Medidas de Promoción a la Inversión que el titular del derecho minero decida celebrar de conformidad con lo establecido en el Título Noveno o el Artículo 92º del TUO, según corresponda y que establece acogerse a lo dispuesto en los Arts.72ºa) , 78º, 79º,80º y 81º

del TUO y que se refieren a programas de inversión y estabilidad tributaria.

- **Preferencia en la compra de la producción resultante**

Puede establecerse contractualmente que la producción de mineral o subproductos (“Relaves”) resultantes de la ejecución de los acuerdos o contratos de explotación, deberían venderse preferentemente a los titulares de la concesión, a condiciones iguales a las del mercado, que sería lo más justo.

## **4.2 Comunidades**

***¿Resulta más productivo y sostenible en términos sociales y económicos para las comunidades tratar con una organización que con un conjunto desarticulado de personas?...***la respuesta es afirmativa, por cuanto

Las comunidades, en cuyo derecho superficial se asienta la concesión minera, se verían beneficiadas con la organización, legalización y formalización de la actividad minera, por cuanto una actividad minera formalizada, a la par que tiene un manejo ambiental responsable ofrece mayores posibilidades de desarrollo y productividad y la “trazabilidad” de su producción y mejor rentabilidad; que se traduce en una mayor contribución al desarrollo de los pueblos y localidades donde está asentada la mina, (Canon minero, Derecho de vigencia, entre otros).



# TERCERA PARTE

## TERCERA PARTE

### 1. PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PARA EL ESTRATO DE MINERÍA ARTESANAL

#### 1.1 Punto de partida

Reconociendo que la problemática minería artesanal informal es compleja por las múltiples dimensiones que presenta, la formulación de lineamientos de política debe abordarse desde esta perspectiva, correspondiéndoles principalmente a las autoridades sectoriales del Estado, tanto nacionales, regionales como locales; asumir el liderazgo de esta gestión dentro de los respectivos ámbitos de su competencia.

En el caso de la minería artesanal informal, actividad que responde a necesidades concretas de un vasto sector de la población peruana con oportunidades de empleo muy limitadas, su mayor fortaleza se sustenta en la generación de autoempleo y por lo tanto constituye un importante instrumento de lucha contra la pobreza, que es política de Estado, para cumplir con uno de los objetivos de desarrollo del milenio.

A pesar de la promulgación de la Ley N° 27651 y su respectivo reglamento que constituyeron el marco jurídico inicial, adecuado y perfectible, para encausar la formalización y promoción la actividad minera artesanal informal dentro del ámbito de la economía formal, *ello no necesariamente significa la existencia de una política pública*. La Ley como herramienta de una política pierde su eficacia cuando esta no existe, así lo demuestran, la creciente actividad minera ilegal y de la minería artesanal informal, en diferentes regiones del país y los impactos ambientales y sociales negativos que están originando.

Por lo tanto, ***la carencia de una política de Estado, para el sector de minería artesanal informal ha sido una de las mayores limitaciones que ha conspirado contra un avance más significativo del proceso de formalización de la minería artesanal peruana.***

En consecuencia, resulta indispensable establecer para este sector, una política de Estado de carácter multisectorial, nacional, regional y local con objetivos permanentes y viables, dado que circunstancias coyunturales de buena voluntad o prejuicios negativos que pudieran suscitarse, no conducen a la potenciación de sus aspectos positivos ni a la superación de los problemas que genera.

Por lo tanto, como política de Estado se propone:

***Considerar a la minería artesanal como un medio de sustento y estrategia de desarrollo para la***

***superación de la pobreza y por lo tanto, instrumento para contribuir a su inclusión social e incorporación en la economía formal.***

Sustento:

La población involucrada en la minería artesanal proviene de los estratos más pobres del país pero con clara voluntad de superar su situación y están dispuestos a crear su propio puesto de trabajo incluso bajo condiciones extremas.

La población minera artesanal acepta un trabajo de mayor riesgo con respecto al promedio de actividades alternativas a cambio de expectativas de ingreso igualmente por encima del promedio, con la esperanza de que ese mayor ingreso les permita salir del círculo vicioso de la pobreza.

#### 1.2 Lineamientos de política para el estrato de la minería artesanal

Para darle sustento y contenido a una política de Estado multisectorial, nacional, regional y local se esbozan y proponen los siguientes lineamientos sectoriales:

##### 1.2.1 Formalización

***1.2.1.1 Fomentar la formalización como punto de partida, para esto el Estado debe propiciar y perfeccionar un entorno normativo viable y sostenible.***

Sustento:

El desarrollo sostenible del estrato minero artesanal informal fuera del marco de la economía formal es una utopía. La formalización conlleva obligaciones, ejercicio de derechos y protección contra arbitrariedades. Por lo tanto, deberían existir responsabilidades compartidas entre el Estado y el sector minero artesanal informal para involucrarse en el proceso de formalización.

***1.2.1.2 Ordenar y formalizar la minería artesanal informal resultaría más aconsejable que tratar de erradicarla. Una clara voluntad política del Estado a favor de la formalización es capaz de dinamizar este proceso.***

Sustento:

Para resolver la problemática de la minería informal se ha planteado, a nivel nacional e internacional, tres modalidades de acción a) aplicación rigurosa de la Ley, b) un proceso de formalización y construcción de consensos para la superación de conflictos y adecuación al Estado de derecho y c) creación de actividades económicas alternativas.

Frente a estas disyuntivas se tiene que:

Resolver el problema mediante la aplicación rigurosa de la Ley, solo sería justificable para la MINERÍA ILEGAL (de cualquier dimensión), tiene la ventaja de que puede resultar rápido, si da resultado, pero ofrece las siguientes desventajas en el caso de la minería INFORMAL: a) baja posibilidad de éxito sustentable, b) no acaba con las causas de la minería informal y c) agravaría los problemas sociales y de desempleo.

La alternativa de formalización del sector mediante concertación de las partes en conflicto ofrece las siguientes ventajas: a) acuerdos con mayor probabilidad de sostenibilidad y b) se puede afrontar con mayores posibilidades de éxito los problemas técnicos, sociales y medioambientales, propendiendo a la inserción de la minería artesanal-informal en el circuito de la economía formal. Sin embargo tiene las siguientes desventajas: a) es complicado diseñar e implementar una estrategia que satisfaga a todas partes, b) puede llevar mucho tiempo y c) generalmente , el costo puede ser alto.

En cuanto a la creación de actividades económicas alternativas, estas demandan mucho tiempo, fuertes inversiones y un cambio de patrones culturales y habilidades personales para otras actividades. Asimismo, la creación de actividades económicas alternativas ha demostrado que deja “puestos de trabajo informales vacantes”, que rápidamente son ocupados por nuevas personas.

### ***1.2.1.3 El Estado debe rediseñar los trámites pertinentes, bajo principios de costo razonable, prontitud, eficiencia y transparencia, de tal forma que la relación costo-beneficio de la formalidad sea razonablemente favorable para el minero informal***

Sustento:

La simplificación de trámites, el levantamiento de barreras burocráticas y la implementación del concepto de ventanilla única contribuirían a la reducción de gastos administrativos del Estado.

La formalización solamente puede ser sustentable si a lo largo del tiempo los beneficios son mayores a los costos, lo que no implica necesariamente que los servicios deban ser proporcionados gratuitamente por el Estado, sino que debería existir contraprestaciones (impuestos, tributos, pagos) en un rango adecuado y compatible con el nivel socioeconómico de los mineros artesanales informales y que puedan constituir ingresos para fomentar la propia formalización y eficaz fiscalización de este estrato.

## **1.2.2 Capacitación y asistencia técnica**

### ***1.2.2.1 El rol promotor del Estado debe reorientarse a programas de capacitación en técnicas minero-***

### ***ambientales basados en metodologías de capacitación y en aprendizaje vivenciales.***

Sustento:

El rol promotor del Estado implica por un lado, la promoción de la formalización y por otro lado, una labor tutelar y de capacitación para los mineros artesanales informales quienes en su gran mayoría tienen una situación económica de pobreza la que está asociada a una formación escolar de baja calidad, la cual requieren sustituirla con aprendizaje y experiencias vivenciales.

### ***1.2.2.2 Promover y orientar la asistencia técnica u otros servicios en manos de la oferta del sector privado o de las universidades.***

Sustento:

Se debe promover la generación o el incremento de la oferta de servicios de asistencia técnica, capacitación, asesoría, investigación sobre mejoras tecnológicas limpias adecuadas a la minería artesanal

Uno de los instrumentos para fortalecer al resto de agentes económicos locales o regionales a partir de la actividad minera es creando encaminamientos productivos y de servicios mediante el denominado cluster minero.

Por una parte la actividad minera artesanal requiere de productos y servicios que conjuguen calidad y precio y los eventuales proveedores requieren a su vez, un mercado que absorba su producción u oferta bajo esos parámetros. En este sentido, las universidades regionales, consultores, institutos de capacitación y proveedores tienen la oportunidad de desarrollar mejoras tecnológicas y perfeccionamiento de capacidades para contribuir a la sostenibilidad de la actividad minera que significa también su propio desarrollo.

## **1.2.3 Fiscalización**

### ***1.2.3.1 El rol fiscalizador del Estado para el caso de la minería artesanal deberá ejercerse a través de las instancias pertinentes de los gobiernos regionales que tienen mayor presencia, cercanía y permanencia en las áreas de actividad minera artesanal, obviamente siguiendo normas y procedimientos de alcance nacional.***

Sustento:

La actividad minera artesanal requiere una eficaz y permanente fiscalización y supervisión que por parte de las autoridades centrales competentes tiene muchas limitaciones en la práctica. Por lo que la transferencia de competencias y capacidades a los gobiernos regionales es un primer paso para acortar la

distancia geográfica entre fiscalizadores y fiscalizados. Un segundo paso sería la delegación de funciones de fiscalización a entidades y organismos regionales o locales capacitados y competentes.

#### 1.2.4 Prevención de conflictos.

***La actividad minera artesanal debe realizarse en un ambiente de paz social. Al Estado le corresponde el rol de facilitador en la construcción de consensos entre sus ciudadanos para prevenir conflictos en perjuicio de toda la sociedad.***

Sustento:

El Estado representa a todos los ciudadanos peruanos, con intereses concordantes o divergentes entre ellos. El rol del Estado debe orientarse en este aspecto a la prevención de conflictos, actuando como facilitador de consensos (por ejemplo, en la negociación de contratos de explotación). Se debe tener en cuenta que los conflictos no solamente perjudican a las partes involucradas, sino a toda la sociedad, sea por pérdida de recursos (dinero, tiempo) o hasta pérdida de credibilidad en el país (imagen del Perú).

#### 1.2.5 Regionalización.

***Descentralizar y simplificar los trámites, con la consiguiente reducción de costos de la formalización de la minería artesanal informal, sin afectar ingresos del Estado.***

Sustento:

La actividad minera artesanal formal/ informal es más importante en ciertas economías regionales que en las del gobierno central. La desconcentración de los procesos en las distintas jurisdicciones regionales descongestiona la carga administrativa con el beneficio adicional de cercanía a las operaciones y mayor identificación con su respectiva problemática.

#### 1.2.6 Generación y adecuación de normas legales

***1.2.6.1 Perfeccionar el portafolio normativo del Estado vinculado al estrato minero artesanal informal bajo principios realistas de exigibilidad y cumplimiento, pero sin desvirtuar los estándares mínimos que garanticen una actividad minera segura y ambiental y socialmente responsable.***

Sustento:

La eficacia de las normas depende de que éstas respondan a las características propias de determinada actividad y que su cumplimiento esté en función de su realismo y la exigencia asumida por la sociedad o el derecho de los demás.

**1.2.7 Impulsar la realización de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) de carácter colectivo, zonal o por cuencas y micro cuencas, sin afectar los estándares de calidad exigibles para los EIA.**

Sustento:

Lo sustantivo se centra en aclarar y precisar la necesidad de efectuar EIA de carácter colectivo o zonal posibilitando, por un lado, ventajas económicas (prorrateo de costos) para los mineros artesanales, y por otro lado, no afectar los estándares de calidad exigibles para este tipo de estudios, cuyo control corresponde a las autoridades mineras competentes.

En la legislación vigente relacionada con la Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal se estableció de manera indubitable, la posibilidad de realizar estudios zonales o colectivos en estricta aplicación del artículo 18° de la Ley 27651 (Los PAMAS, en su oportunidad) y del artículo 59 del D.S. N° 013-2002-EM. En el Art. 5° del Decreto Supremo N° 005-2009-EM, que restituyó la vigencia del DS. N° 013-2002-EM, Reglamento de la Ley N° 27651; se incluyó la posibilidad de presentación colectiva de DIAs y EIAs por parte de los Productores Mineros Artesanales. Esta situación se confirma con la posibilidad de realizar el “Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo”-IGAC- contemplados principalmente en los Decretos Legislativos N° 1100 y N° 1105 y normas conexas.

**1.2.8 Implementar el necesario e imprescindible instrumento de gestión que posibilite la ejecución de planes de Ordenamiento Territorial (OT), técnicos y científicos, basados en una Zonificación Ecológica Económica (ZEE), que propicie el desarrollo económico sostenible, procurando mantener el delicado equilibrio entre la explotación racional de los recursos naturales y la preservación del ambiente y la biodiversidad.**

Sustento:

Los estudios de ZEE tienen por objetivo identificar y sugerir los usos más adecuados de los diversos espacios del territorio y de sus recursos naturales, para responder basados en criterios geológico-estructurales, socio ambientales y de vulnerabilidad, entre otros, interrogantes tales como: ¿Qué zonas, por sus características físicas, permiten identificar y realizar proyectos de explotación minera? ¿Qué zonas, por problemas ambientales, requieren de un tratamiento especial? ¿Qué zonas son incompatibles con la actividad minera? ¿Qué zonas requieren programas de reforestación para recuperar áreas con conflictos de uso?, etc.

**1.2.9 Sin afectar el principio de libre comercialización del oro, es decir sin incurrir en prácticas monopólicas, se debe ordenar la comercialización de la producción**

**aurífera artesanal siguiendo estándares y prácticas convencionales , bajo estricta y con pleno cumplimiento de las normas existentes.** (Nota: este aspecto, al igual que la mayor parte de todo el texto, se redactó en el año 2009; sin embargo en este tema específico, el autor ha considerado conveniente no actualizarlo).

Sustento:

Se precisa que los titulares de concesiones de explotación pueden comercializar libremente su producción, en cambio las personas naturales o jurídicas que no sean titulares de concesiones de explotación y se dediquen a las actividades beneficio y de comercialización interna o externa de oro (minerales, relaves, oro metálico) deberían tener una licencia para comercializar y estar inscritos en un Registro a cargo de la Dirección General de Minería y/o las Direcciones Regionales de Energía y Minas, cuyos alcances se definirán por Ley y su correspondiente Reglamento.

Siempre se ha reconocido la importancia de la comercialización, en toda actividad productiva y obviamente en la actividad minera y es precisamente esta relevancia la que da margen para utilizar sus mecanismos como instrumentos que incentiven, coadyuven o complementen las acciones orientadas a revertir la informalidad de la minería artesanal.

En consecuencia, además de acciones de capacitación, legalización, organización, sensibilización ambiental y otras; es en la comercialización de la producción aurífera y de los principales insumos utilizados en el proceso productivo de este sector, donde se debería perfeccionar los mecanismos legales y técnicos pertinentes, para contribuir al proceso de formalización e incorporar a la minería artesanal/informal en el sector de la economía formal.

Las plantas de procesamiento, acopiadores y comerciantes de oro y de insumos, son los actores de la cadena de comercialización que cumplen un papel ambivalente, porque así como pueden ser parte de la solución, son también, actualmente, parte del problema por la extrema liberalidad con que actúan en algunos casos .

En la legislación minera peruana, existen una serie de artículos, que consagran la libre comercialización de los productos minerales y específicamente del Oro en cualquiera de sus estados y las regulaciones para un aprovechamiento legal de estos recursos: Arts. 3º, 4º, 5º, 28º, 29º y 52º del TUO. DS014-92-EM y Art 6º del DS 03-94-EM.

En consecuencia, sin afectar el principio de libre comercialización del Oro y otros minerales y de insumos básicos para el proceso productivo, se debería ordenar

la comercialización de la producción aurífera artesanal/informal mediante la correcta y regular aplicación de la legislación ya existente complementándola con ajustes que la hagan efectiva y viable y ensayar la aplicación de instrumentos técnicos de fiscalización para los casos del Mercurio, Cianuro y explosivos

Se ha estudiado la posibilidad de aplicar el “Coeficiente Insumo-Producto”, pero no se ha podido establecer una matriz confiable, por cuanto los insumos y reactivos, utilizados en el proceso productivo del Oro, se consumen, pierden o recuperan, pero no quedan incorporados en el producto final, además existen otros factores aleatorios que imposibilitan este procedimiento

Se ha analizado también la alternativa de adaptar la utilización del SCOP, (Sistema de Control de Ordenes de Pedido de combustibles), herramienta exitosamente desarrollada por OSINERGMIN; para aplicarlo en el control de la compra-venta de la producción aurífera de la minería artesanal, pero la principal y por el momento no superada limitación es la falta de conexión electrónica (Internet) entre las unidades productivas (en gran parte informales) y los compradores.

Sin embargo, se ha rescatado los objetivos de **ordenamiento del mercado, confianza, transparencia y generación de alianzas , obtenidos por el SCOP;** para proponer precisamente el Registro de comercializadores de Oro y la correspondiente licencia para ejercer esta actividad; posibilitando relaciones de confianza y seguridad jurídica no solamente entre los actores de la comercialización sino que dará sustento para hacer más viables los “contratos de explotación” y las posibilidades de recaudación de impuestos por la SUNAT.

## 2. PLAN DE ACCIÓN

Dentro del marco de una clara voluntad política para resolver de manera sostenible la problemática de la minería artesanal informal se propone que, tanto el Ministerio de Energía y Minas como ente rector de la minería nacional y los gobiernos regionales, a quienes se les ha trasferido las competencias sobre este sector, lideren las siguientes líneas de acción:

### 2.1 Aspecto institucional

Propender a la formalización del estrato de la auténtica minería artesanal/ informal, teniendo como correlato el desarrollo económico y social de esta actividad, que no debe ser considerada como una carga para el Estado sino más bien como el reconocimiento al esfuerzo productivo de un sector que absorbe mano de obra directa e indirecta, y se desarrolla en zonas donde habitualmente no se realizan otras actividades productivas. Para coordinar la implementación o reforzamiento

de acciones y estrategias multisectoriales se requiere la adopción de políticas públicas sostenibles y la conformación o potenciación ; de un Programa, Proyecto o Unidad Ejecutiva , de estructura delgada en cuanto a número de personal, con capacidad para la toma de decisiones y cuyas principales funciones serían: diseñar y promover la ejecución de manera coordinada con el gobierno central, gobiernos regionales y locales, mineros artesanales y otras instancias públicas y privadas involucradas los programas de formalización, capacitación técnica y sensibilización ambiental, fiscalización, organización y gestión empresarial de la minería artesanal, entre otros.

## **2.2 Acciones a corto y mediano plazo**

### **2.2.1 Formalización.**

- Consolidar toda la información disponible a la fecha, respecto a la identificación caracterización de las áreas de operaciones y agrupaciones de mineros artesanales informales, priorizando las regiones de Madre de Dios y Puno, sin desatender, obviamente; las otras regiones con incidencia de minería artesanal /informal.
- Propiciar la titularidad de los mineros informales, cuando estén asentados en áreas libres o de libre denunciabilidad.
- Identificar los asentamientos mineros informales, que estén ocupando derechos mineros de terceros y asumir un activo rol de facilitadores para dar cauces de solución a esos conflictos, mediante una política de diálogo y generación de consensos para viabilizar la opción de suscribir “Contratos o acuerdos de explotación” u otras formas contractuales que conduzcan a la formalización.
- Concretar la ejecución de las medidas de apoyo a la minería artesanal estipuladas en Reglamento vigente de la Ley N° 27651 - Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal y en toda la legislación vigente y complementaria sobre este tema.
- Adecuar la normativa sectorial a la realidad y condiciones del productor minero artesanal para lograr que el costo de la formalidad no se constituya en una barrera.
- Consolidar el proceso de organización y de gestión empresarial iniciado en diferentes asentamientos de mineros artesanales, particularmente en el denominado Sur medio del país.

### **2.2.2 Capacitación, asistencia técnica y sensibilización ambiental**

- Difundir la normativa minera ambiental pertinente

y que corresponda a las características operativas, obligaciones y derechos de la minería artesanal.

- Capacitar a los mineros artesanales en el conocimiento de mejoras tecnológicas en los procesos de explotación y beneficio principalmente en la recuperación del oro, en el diseño o adaptación de procesos y tecnologías limpias convenientes para cada tipo de yacimientos (primarios o aluviales) o calidades de mineral (óxidos, sulfuros, diferente granulometría etc.).
- Difundir normas sobre seguridad y salud ocupacional y capacitación para modificar la conducta del trabajador minero en el análisis e identificación de riesgos.
- Difundir prácticas sobre uso seguro de explosivos, así como técnicas de voladura con demostraciones y la participación de proveedores de explosivos.
- Sensibilizar permanentemente a la población de las comunidades mineras artesanales (mineros, esposas, hijos, comerciantes, acopiadores, dueños de quimbaletes, etc.) acerca de los efectos nocivos a la salud y al ambiente ocasionados por el mal uso del mercurio y cianuro.
- Capacitar en aspectos de organización y gestión empresarial a los mineros artesanales formalizados.
- Continuar con la campaña de uso de “retortas” para recuperar mercurio, incrementando racional y estratégicamente la implementación de esa tecnología sencilla en “centros de refogado” o “retortas comunales”, en tanto no se implemente alternativas tecnológicas más limpias..
- Tender, cuando sea posible, a la reconversión del proceso de amalgamación por el de cianuración. El cianuro es biodegradable y susceptible de un mejor control operativo. Difundir procedimientos para neutralizar el cianuro libre y sus compuestos en las operaciones que ya cuenten con licencia ambiental.
- Proseguir con asistencia técnica “in situ” y experiencias exitosas validadas por proyectos del Estado y la Cooperación Internacional.
- Participación de las universidades y centros de investigación y capacitación tecnológica para poner en marcha mejoras en explotación, recuperación, mejoras ambientales, gestión empresarial, etc.
- Coordinar con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones la implementación de telecentros rurales en las comunidades mineras artesanales para promover el desarrollo de capacidades a través de tecnologías de información y comunicación.

### 2.2.3 Fiscalización.

- Emitir normas de fiscalización que se adecuen a las características y dimensiones de la actividad minero artesanal dentro del marco de la legislación vigente, en lo que sea aplicable a este estrato.
- Estandarizar los alcances y procedimientos a ser aplicados por los funcionarios regionales encargados de la fiscalización.

### 2.2.4 Prevención de conflictos.

- Facilitar y viabilizar la opción de suscribir “Contratos o acuerdos de explotación”
- Conformar un grupo de trabajo del Congreso para que con el soporte técnico del MEM, INGEMMET, MINAM, SERNANPyCOFOPRI entre otros; concuerde e interprete dispositivos legales vinculados a la problemática minera artesanal, áreas naturales protegidas y comunidades nativas e indígenas donde aparentemente se estaría produciendo una sobreposición de normas, conflictos de derechos o interpretaciones equivocadas.
- Establecer el cruce sistemático de información oficial entre entes públicos tales como MEM, MINAM, SERNANP COFOPRI e INGEMMET y otros respecto al establecimiento de zonas de reserva y áreas naturales protegidas, así como la delimitación y titulación de las comunidades nativas y campesinas y el otorgamiento de concesiones mineras.

### 2.2.5 Regionalización.

- Asegurar la descentralización efectiva de competencias de organismos públicos relacionados con la minería: Direcciones Regionales de Minería, MINAM.OEFA SUCAMEC, entre otras.
- Rediseñar, simplificar trámites y visibilizar el sistema de ventanilla única para fomentar la formalización, prioritariamente en regiones con mayor incidencia de actividad minera de pequeña escala.
- Evidenciar los beneficios de la regionalización, en el proceso de formalización de la minería artesanal informal.

### 2.2.6 Generación y adecuación de normas legales.

- Otorgar fuerza de ley a la implementación de estudios de ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica (ZEE), en los lugares donde existe conflictos con otras actividades productivas basados en criterios rigurosa y estrictamente técnicos, lo que debería complementarse en el

mediano plazo con la implantación de un catastro nacional único de tal forma que no se cree expectativas donde determinadas actividades, de cualquier índole no son viables y otras presenten ventajas comparativas.

- Dar alcance nacional a lo normado en el Artº 3º del D,S.Nº 027-2012-EM, para propiciar la legalización de la actividad que realizan las seleccionadoras de mineral(que en estricto no son sujetos de formalización), adoptando las siguientes medidas.
  - a. Impulsar o consolidar la organización de las “Pallaqueras”, en micro empresas, hasta lograr personería jurídica, pero sin formar parte de la estructura productiva de los operadores mineros propiamente dichos.
  - b. Que cada microempresa de seleccionadoras de mineral (“Pallaqueras”) elabore y presente a la mesa técnica y autoridades sectoriales regionales su respectivo **padrón actualizado de socias**.
  - c. Que el **padrón de socias pallaqueras** se complemente con un **censo socio-económico** en las distintas unidades mineras donde realizan esta actividad, para planificar programas sociales y de inclusión a su favor.
  - d. El titular de concesión o el operador minero estarán autorizados para proporcionar a las “pallaqueras” o “seleccionadoras del mineral” el respectivo **certificado de origen o procedencia de su producción**, con lo cual quedarían habilitadas para vender legalmente su producción a compradores que también deben estar suficientemente acreditados.



**ANEXOS**

## ANEXOS

### ANEXO 1.-COSTOS DE LA FORMALIDAD E INFORMALIDAD

#### Formalidad

Aplicando, a la actividad minera informal, la metodología de análisis utilizada por Hernando de Soto en su libro “El otro sendero” (para la actividad industrial y de servicios); se tienen “**costos de acceso**” y “**costos de permanencia**” en la formalidad; que deben asumirlas quienes incursionan en la legalidad y formalización, los mismos que deben satisfacer razonablemente sus expectativas frente a la otra opción que es la informalidad.

Dentro de este razonamiento los costos incurridos en: a) identificación del área, b) procedimiento de solicitud y obtención de concesión y c) inscripción del título minero, corresponden a los “**costos de acceso a la legalidad**”; que se complementan con los requisitos de: d) certificación ambiental y de operación e) permisos y autorizaciones tales como la constancia de inexistencia de restos arqueológicos (CIRA), permiso de uso de aguas y autorizaciones de vertimientos y otros, que representan **avances hacia la formalidad**.

Los “**costos de permanencia**” son los que se realiza para conservar la legalidad y formalización y entre estos se tiene a) derecho de vigencia b) certificado de operación minera c) Declaración anual consolidada d) acreditación de producción mínima y e) reportes estadísticos mensuales, entre otros, además de los costos tributarios, costos legales no tributarios y costo por uso de servicios públicos y f) obtener y mantener la acreditación de productor minero artesanal.

Los costos de la formalidad son cuantificables, para los distintos perfiles o variables que consideran la situación en que se encuentran los mineros artesanales, el tipo de operaciones que van a realizar, así como la categoría de estudio ambiental que les corresponde presentar.

#### Informalidad

Los costos de la informalidad están dados por lo que se pierde al estar al margen de la Ley, determinándose que no es la mejor alternativa pretender compensar con “formulas notablemente insuficientes y en donde la evasión de la leyes no es una situación de beneficio neto”(H, de Soto).

Los costos de la informalidad son de difícil cuantificación y los más comunes, según el autor antes mencionad, son a) “enorme cantidad de esfuerzo en evitar la sanción de las autoridades”, siendo este el principal motivo de preocupación de los informales ; b)

“hacen transferencias a favor de la formalidad sin una contrapartida efectiva de esta, ya que se encuentran excluidas de sus alcances y beneficios” (pago del IGV, sin posibilidad de crédito tributario)) por lo que en la práctica el aparente beneficio de evasión de las leyes no se traduce en un rendimiento mayor que el de las empresas formales ; c) “costos por evitar impuestos y leyes laborales” lo que da lugar al círculo vicioso de la corrupción; d) “costos por no aprovechar el sistema legal y por ineficiencia del derecho extracontractual”.

### ANEXO 2.-DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD, FORMALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y DEL ACCESO AL EMPLEO DECENTE

#### DECRETO LEGISLATIVO Nº 1086

(El Peruano: 28-06-2008)

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República por Ley Nº 29157, ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos y con el apoyo de la competitividad económica para su aprovechamiento; entre las que se encuentran la promoción del empleo y de las micro, pequeñas y medianas empresas;

De conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,

Con cargo de dar cuenta al Congreso de la República;

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

#### DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD, FORMALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y DEL ACCESO AL EMPLEO DECENTE

##### Título I

##### Disposiciones Generales

#### Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene por objetivo

la promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de las micro y pequeñas empresas para la ampliación del mercado interno y externo de éstas, en el marco del proceso de promoción del empleo, inclusión social y formalización de la economía, para el acceso progresivo al empleo en condiciones de dignidad y suficiencia.

### **Artículo 2.- Modificación del artículo 3 de la Ley Nº 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa**

Modifíquese el artículo 3 de la Ley Nº 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, el cual queda redactado de la siguiente forma:

#### **“Artículo 3.- Características de las MYPE**

Las MYPE deben reunir las siguientes características concurrentes:

Microempresa: de uno (1) hasta diez (10) trabajadores inclusive y ventas anuales hasta el monto máximo de 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

Pequeña Empresa: de uno (1) hasta cien (100) trabajadores inclusive y ventas anuales hasta el monto máximo de 1700 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

El incremento en el monto máximo de ventas anuales señalado para la Pequeña Empresa será determinado por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas cada dos (2) años y no será menor a la variación porcentual acumulada del PBI nominal durante el referido período.

Las entidades públicas y privadas promoverán la uniformidad de los criterios de medición a fin de construir una base de datos homogénea que permita dar coherencia al diseño y aplicación de las políticas públicas de promoción y formalización del sector.”

## **Título II**

### **Régimen Laboral de la Micro y Pequeña Empresa**

#### **Artículo 3.- Derechos laborales fundamentales**

En toda empresa, cualquiera sea su dimensión, ubicación geográfica o actividad, se deben respetar los derechos laborales fundamentales. Por tanto, deben cumplir lo siguiente:

1. No utilizar, ni apoyar el uso de trabajo infantil, entendido como aquel trabajo brindado por personas cuya edad es inferior a las mínimas autorizadas por el Código de los Niños y Adolescentes.

2. Garantizar que los salarios y beneficios percibidos por los trabajadores cumplan, como mínimo, con la normatividad legal.
3. No utilizar ni auspiciar el uso de trabajo forzado, ni apoyar o encubrir el uso de castigos corporales.
4. Garantizar que los trabajadores no podrán ser discriminados en base a raza, credo, género, origen y, en general, en base a cualquier otra característica personal, creencia o afiliación. Igualmente, no podrá efectuar o auspiciar ningún tipo de discriminación al remunerar, capacitar, entrenar, promocionar, despedir o jubilar a su personal.
5. Respetar el derecho de los trabajadores a formar sindicatos y no interferir con el derecho de los trabajadores a elegir, o no elegir, y a afiliarse o no a organizaciones legalmente establecidas.
6. Proporcionar un ambiente seguro y saludable de trabajo.

#### **Artículo 4.- Ámbito de aplicación**

Este Decreto Legislativo se aplica a todos los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, que presten servicios en las micro y pequeñas empresas, así como a sus conductores y empleadores.

#### **Artículo 5.- Regulación de derechos y beneficios laborales**

La presente norma regula los derechos y beneficios contenidos en los contratos laborales celebrados a partir de su entrada vigencia.

Los contratos laborales de los trabajadores celebrados con anterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, continuarán rigiéndose bajo sus mismos términos y condiciones, y bajo el imperio de las leyes que rigieron su celebración.

El régimen laboral especial establecido en el presente Decreto Legislativo no será aplicable a los trabajadores que cesen con posterioridad a su entrada en vigencia y vuelvan a ser contratados inmediatamente por el mismo empleador, bajo cualquier modalidad, salvo que haya transcurrido un (1) año desde el cese.

#### **Artículo 6.- Exclusiones**

No están comprendidas en la presente norma ni pueden acceder a los beneficios establecidos las empresas que, no obstante cumplir con las características definidas en este Decreto Legislativo, conformen un grupo económico que en conjunto no reúnan tales características, tengan vinculación económica con otras empresas o grupos económicos nacionales o extranjeros que no cumplan con dichas características,

falseen información o dividan sus unidades empresariales, bajo sanción de multa e inhabilitación de contratar con el Estado por un período no menor de un (1) año ni mayor de dos (2) años.

Los criterios para establecer la vinculación económica y la aplicación de las sanciones serán establecidas en el Reglamento.

**Artículo 7.- Sustitución de los artículos 43, 44, 45, 48, 49, 50 y 51 de la Ley Nº 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa**

**Sustitúyase los artículos 43, 44, 45, 48, 49, 50 y 51 de la Ley Nº 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa,** los cuales quedan redactados de la siguiente forma

**“Artículo 43.- Objeto**

Créase el Régimen Laboral Especial dirigido a fomentar la formalización y desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, y mejorar las condiciones de disfrute efectivo de los derechos de naturaleza laboral de los trabajadores de las mismas.

El Régimen Laboral Especial comprende: remuneración, jornada de trabajo de ocho (8) horas, horario de trabajo y trabajo en sobre tiempo, descanso semanal, descanso vacacional, descanso por días feriados, protección contra el despido injustificado.

Los trabajadores de la Pequeña Empresa tienen derecho a un Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo a cargo de su empleador, cuando corresponda, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Nº 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, modificatorias y normas reglamentarias; y a un seguro de vida a cargo de su empleador, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Legislativo Nº 688, Ley de Consolidación de Beneficios Sociales, y modificatorias.

Para la Pequeña Empresa, los derechos colectivos continuarán regulándose por las normas del Régimen General de la actividad privada.

Asimismo, el derecho a participar en las utilidades, de acuerdo con el Decreto Legislativo Nº 892 y su Reglamento, sólo corresponde a los trabajadores de la pequeña empresa.

Los trabajadores de la pequeña empresa tendrán derecho, además, a la compensación por tiempo de servicios, con arreglo a las normas del régimen común, computada a razón de quince (15) remuneraciones diarias por año completo de servicios, hasta alcanzar un máximo de noventa (90) remuneraciones diarias.

Adicionalmente, los trabajadores de la pequeña empresa tendrán derecho a percibir dos gratificaciones en el año con ocasión de las Fiestas Patrias y la

Navidad, siempre que cumplan con lo dispuesto en la normativa correspondiente, en lo que les sea aplicable. El monto de las gratificaciones es equivalente a media remuneración cada una.

Los trabajadores y la Micro y Pequeña Empresa comprendidas en el Régimen Laboral Especial podrán pactar mejores condiciones laborales, respetando los derechos reconocidos en el presente artículo.”

**“Artículo 44.- Naturaleza y permanencia en el Régimen Laboral Especial**

El presente Régimen Laboral Especial es de naturaleza permanente.

La empresa cuyo nivel de ventas o el número de trabajadores promedio de dos (2) años consecutivos supere el nivel de ventas o el número de trabajadores límites establecidos en la presente Ley para clasificar a una empresa como Micro o Pequeña Empresa, podrá conservar por un (1) año calendario el Régimen Laboral Especial correspondiente. Luego de este período, la empresa pasará definitivamente al Régimen Laboral que le corresponda.”

**“Artículo 45.- Remuneración**

Los trabajadores de la microempresa comprendidos en la presente Ley tienen derecho a percibir por lo menos la Remuneración Mínima Vital. Con acuerdo del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo podrá establecerse, mediante Decreto Supremo, una remuneración mensual menor.

**“Artículo 48.- El descanso vacacional**

El trabajador de la Micro y Pequeña Empresa que cumpla el récord establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo Nº 713, Ley de Consolidación de Descansos Remunerados de los Trabajadores sujetos al Régimen Laboral de la Actividad Privada, tendrá derecho como mínimo, a quince (15) días calendario de descanso por cada año completo de servicios. En ambos casos rige lo dispuesto en el Decreto Legislativo Nº 713 en lo que le sea aplicable.

**“Artículo 49.- El despido injustificado**

El importe de la indemnización por despido injustificado para el trabajador de la microempresa es equivalente a diez (10) remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un máximo de noventa (90) remuneraciones diarias. En el caso del trabajador de la pequeña empresa, la indemnización por despido injustificado es equivalente a veinte (20) remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un máximo de ciento veinte (120) remuneraciones diarias. En ambos casos, las fracciones de año se abonan por dozavos”.

## “Artículo 50.- Seguro Social en Salud

**Los trabajadores de la Microempresa comprendidos en la presente Ley serán afiliados al componente Semisubsubsidado del Seguro Integral de Salud**, de acuerdo con lo dispuesto en el Título III sobre el Aseguramiento en Salud y Sistema de Pensiones Sociales de la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente. Ello se aplica, asimismo, para los conductores de la Microempresa [2].

Los trabajadores de la Pequeña Empresa serán asegurados regulares de EsSalud y el empleador aportará la tasa correspondiente de acuerdo a lo dispuesto al artículo 6 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, y modificatorias”.

## “Artículo 51.- Régimen de Pensiones

Los trabajadores y conductores de la Microempresa comprendidos en la presente Ley podrán afiliarse a cualquiera de los regímenes previsionales contemplados en el Decreto Ley N° 19990, Ley que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, y en el Decreto Supremo N° 054-97-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

Los trabajadores y conductores de la Microempresa comprendidos en la presente Ley, que no se encuentren afiliados o sean beneficiarios de algún régimen previsional, podrán optar por el Sistema de Pensiones Sociales contemplado en el Título III sobre el Aseguramiento en Salud y Sistema de Pensiones Sociales de la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa. Ello se aplica, asimismo, para los conductores de la Microempresa.

Los trabajadores de la Pequeña Empresa deberán obligatoriamente afiliarse a cualquiera de los regímenes previsionales contemplados en el Decreto Ley N° 19990, Ley que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, y en el Decreto Supremo N° 054-97-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondo de Pensiones.”

## **Artículo 8.- Aplicación del Régimen Laboral Especial de la Ley N° 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, a la Pequeña Empresa**

Aplicase a la pequeña empresa lo establecido en los artículos 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51 y 53; y en el segundo párrafo del artículo 56 y el artículo 57, relacionados con el Régimen Laboral Especial de la Ley N° 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa.

## Título III

### Aseguramiento en Salud y Sistema de Pensiones Sociales

#### Capítulo I

##### Aseguramiento en Salud

### **Artículo 9.- Régimen especial de salud para la microempresa**

9.1 La afiliación de los trabajadores y conductores de la Microempresa al componente Semisubsubsidado del Seguro Integral de Salud comprenderá a sus derechohabientes. Su costo será parcialmente subsidiado por el Estado condicionado a la presentación anual del certificado de inscripción o reinscripción vigente del Registro Nacional de Micro y Pequeña Empresa (RENAMYPE) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y a la relación de trabajadores, conductores y sus derechohabientes. El procedimiento de afiliación será establecido en el Reglamento del presente Decreto Legislativo [3].

9.2 El empleador deberá efectuar un aporte mensual por cada trabajador afiliado, equivalente a la mitad del aporte mensual total del componente Semisubsubsidado del Seguro Integral de Salud, el que será complementado por un monto igual por parte del Estado, a fin de que el trabajador y sus derechohabientes accedan al Listado Priorizado de Intervenciones Sanitarias establecido en el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2007-SA. Esta disposición se aplica, asimismo, en el caso de los conductores de la Microempresa [4].

Este beneficio no se extiende a los trabajadores independientes que se afilien voluntariamente del componente Semisubsubsidado del Seguro Integral de Salud, quienes, para lograr su afiliación, deberán acreditar la evaluación socioeconómica del Sistema Focalización de Hogares (SISFOH).

#### Capítulo II

##### Sistema de Pensiones Sociales

### **Artículo 10.- Creación del Sistema de Pensiones Sociales**

Créase el Sistema de Pensiones Sociales, de carácter voluntario, para los trabajadores y conductores de la Microempresa que se encuentren bajo los alcances de la Ley N° 28015 y sus modificatorias.

Sólo podrán afiliarse al Sistema de Pensiones Sociales los trabajadores y conductores de la microempresa. No están comprendidos en los alcances del presente Decreto Legislativo los trabajadores que se encuentren afiliados o sean beneficiarios de otro régimen previsional.

El aporte mensual de cada afiliado será establecido mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, el cual será hasta un máximo de cuatro por ciento (4%) de la Remuneración Mínima Vital correspondiente, sobre la base de doce (12) aportaciones al año.

El afiliado podrá efectuar voluntariamente aportes mayores al mínimo.

#### **Artículo 11.- De la Cuenta Individual del Afiliado**

Créase la Cuenta Individual del Afiliado al Sistema de Pensiones Sociales en la cual se registrarán sus aportes y la rentabilidad acumulados.

La implementación de dicha Cuenta Individual correrá a cargo de la Administradora de Fondos de Pensiones, Compañía de Seguros o Banco seleccionado en la subasta, cuyos requisitos y condiciones se establecerán en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

#### **Artículo 12.- Del aporte del Estado**

El aporte del Estado se efectuará anualmente hasta por la suma equivalente de los aportes mínimos mensuales que realice efectivamente el afiliado.

El pago del aporte del Estado se efectuará de conformidad con las previsiones presupuestarias y las condiciones que se establezcan en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

#### **Artículo 13.- Del Registro Individual del Afiliado**

Créase el Registro Individual del afiliado al Sistema de Pensiones Sociales en el cual se registrarán sus aportes del Estado y la rentabilidad acumulados.

La implementación del Registro Individual será de competencia de la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

#### **Artículo 14.- De la pensión de jubilación**

Tienen derecho a percibir pensión de jubilación los afiliados cuando cumplan los sesenta y cinco (65) años de edad y hayan realizado efectivamente por lo menos trescientas (300) aportaciones al Fondo de Pensiones Sociales.

#### **Artículo 15.- De la pensión de invalidez**

Tienen derecho a percibir la pensión de invalidez los afiliados cuando se declare su incapacidad permanente total, dictaminada previamente por una Comisión Médica del Seguro Social de Salud, ESSALUD, o del Ministerio de Salud.

En el Reglamento se establecerán los requisitos y condiciones para el otorgamiento de dicha pensión.

#### **Artículo 16.- Determinación del monto de la pensión**

El monto de la pensión de jubilación se calculará en función de los factores siguientes:

- a. El capital acumulado de la Cuenta Individual de Capitalización del afiliado,
- b. El producto del aporte del Estado y su rentabilidad.

En aquellos casos en que el afiliado haya aportado cifras superiores al mínimo, el Reglamento del presente Decreto Legislativo establecerá la forma de cálculo para obtener el monto de la pensión.

#### **Artículo 17.- Del reintegro de los aportes**

El afiliado que cumpla sesenta y cinco (65) años de edad o trescientas (300) aportaciones efectivas, así como el afiliado que sea declarado con incapacidad permanente parcial, dictaminado previamente por una Comisión Médica del Seguro Social de Salud, ESSALUD, o del Ministerio de Salud, podrán solicitar el reintegro del monto acumulado en su cuenta individual más la rentabilidad que hayan obtenido.

En caso de fallecimiento, los herederos podrán solicitar el reintegro de lo aportado por el causante incluyendo la rentabilidad.

En el Reglamento se establecerán los requisitos y condiciones para la devolución.

#### **Artículo 18.- De las pensiones de sobrevivencia**

Son pensiones de sobrevivientes las siguientes:

- a. De viudez; y,
- b. De orfandad.

Se otorgará pensión de sobrevivientes:

- a. Al fallecimiento de un afiliado con derecho a pensión de jubilación o que de haberse invalidado hubiere tenido derecho a pensión de invalidez;
- b. Al fallecimiento de un pensionista de invalidez o jubilación.

En el Reglamento se establecerán las condiciones y requisitos para obtener las prestaciones que se hace referencia en el presente capítulo.

#### **Artículo 19.- De la pensión de viudez**

Tiene derecho a pensión de viudez el cónyuge o conviviente del afiliado o pensionista fallecido. En el caso de las uniones de hecho deberá acreditarse dicha unión, de acuerdo con el artículo 326 del Código Civil, aprobado mediante Decreto Legislativo Nº 295.

El monto máximo de la pensión de viudez es igual al cuarenta y dos por ciento (42%) de la pensión de jubilación que percibía o hubiera tenido derecho a percibir el causante.

Caduca la pensión de viudez:

- a. Por contraerse nuevo matrimonio civil o religioso.
- b. Si se demuestra la existencia de otra unión de hecho.

#### **Artículo 20.- De la pensión de orfandad**

Tienen derecho a pensión de orfandad: los hijos menores de dieciocho (18) años del afiliado o pensionista fallecido.

Subsiste el derecho a pensión de orfandad:

- a. Siempre que siga en forma ininterrumpida y satisfactoria estudios del nivel básico o superior de educación, hasta los veinticuatro (24) años de edad.
- b. Para los hijos inválidos mayores de dieciocho (18) años con incapacidad permanente total, dictaminado previamente por una Comisión Médica del Seguro Social de Salud, ESSALUD, o del Ministerio de Salud.

La pensión será equivalente al veinte por ciento (20%) por cada beneficiario.

#### **Artículo 21.- Monto máximo de las pensiones de sobrevivencia**

Cuando la suma de los porcentajes máximos que corresponden al cónyuge y a cada uno de los huérfanos de conformidad con los artículos anteriores excediesen al ciento por ciento (100%) de la pensión de jubilación que percibía o hubiere tenido derecho a percibir el causante, dichos porcentajes se reducirán, proporcionalmente de manera que la suma de todos los porcentajes así reducidos no exceda del ciento por ciento (100%) de la referida pensión. En tal caso, las pensiones de viudez y orfandad equivaldrán a los porcentajes que resulten.

La pérdida de los requisitos para continuar percibiendo la pensión de sobrevivencia no implica que dicho monto sea redistribuido entre los demás beneficiarios.

#### **Artículo 22.- Del traslado a otro régimen previsional**

Los afiliados del Sistema de Pensiones Sociales podrán trasladarse al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP) con los recursos acumulados de su cuenta individual, la rentabilidad de los mismos y el aporte del Estado con su correspondiente rentabilidad.

El goce del beneficio establecido en el SNP o SPP estará sujeto a los requisitos y condiciones establecidos en la normatividad correspondiente.

El Reglamento establecerá las condiciones y requisitos del traslado del afiliado.

#### **Artículo 23.- Del Fondo de Pensiones Sociales**

Créase el Fondo de Pensiones Sociales, de carácter intangible e inembargable, cuya administración será entregada mediante concurso público a una Administradora de Fondos de Pensiones, Compañía de Seguro o Banco cuyos requisitos y condiciones se establecerán en el Reglamento.

#### **Artículo 24.- De los recursos del Fondo**

Constituyen recursos del Fondo de Pensiones Sociales:

- a. Las contribuciones de los afiliados;
- b. El aporte del Estado;
- c. La rentabilidad obtenida por la inversión de sus recursos; y,
- d. Las donaciones que por cualquier concepto reciban.

#### **Artículo 25.- Criterios de la Inversión**

El Fondo de Pensiones Sociales se invertirá teniendo en cuenta, en forma concurrente, las siguientes condiciones:

- a. La seguridad de su valor real.
- b. La mayor rentabilidad posible.
- c. La liquidez; y,
- d. La garantía del equilibrio financiero del Sistema de Pensiones Sociales.

La rentabilidad e inversiones del Fondo de Pensiones Sociales se sujetarán a la normatividad vigente del Sistema Privado de Pensiones.

Mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se podrá emitir normas complementarias para la mejor aplicación del presente artículo.

### **Título IV**

#### **Modificaciones al Régimen Especial y Régimen General del Impuesto a la Renta**

#### **Artículo 26.- Modificación del Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER)**

Sustitúyase el inciso a) del artículo 118, el artículo 120 y el artículo 124; e incorpórese el artículo 124-A, en el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por Decreto Supremo N° 179-2004-EF y normas modificatorias, con los siguientes textos:

#### **“Artículo 118.- Sujetos no comprendidos**

a) No están comprendidas en el presente Régimen las personas naturales, sociedades conyugales, sucesiones indivisas y personas jurídicas, domiciliadas en el país, que incurran en cualquiera de los siguientes supuestos:

(i) Cuando en el transcurso de cada ejercicio gravable el monto de sus ingresos netos superen los S/. 525,000 (Quinientos Veinticinco Mil y 00/100 nuevos soles).

Se considera como ingreso neto al establecido como tal en el cuarto párrafo del artículo 20 de esta Ley incluyendo la renta neta a que se refiere el inciso h) del artículo 28 de la misma norma, de ser el caso.

(ii) El valor de los activos fijos afectados a la actividad, con excepción de los predios y vehículos, supere los S/. 126,000.00 (Ciento Veintiséis Mil y 00/100 Nuevos Soles).

(iii) Cuando en el transcurso de cada ejercicio gravable el monto de sus adquisiciones afectadas a la actividad acumuladas supere los S/. 525,000.00 (Quinientos Veinticinco Mil y 00/100 Nuevos Soles).

Las adquisiciones a las que se hace referencia no incluyen las de los activos fijos.

Se considera que los activos fijos y adquisiciones de bienes y/o servicios se encuentran afectados a la actividad cuando sean necesarios para producir la renta y/o mantener su fuente.

(iv) Desarrollen actividades generadoras de rentas de tercera categoría con personal afectado a la actividad mayor a 10 (diez) personas. Tratándose de actividades en las cuales se requiera más de un turno de trabajo, el número de personas se entenderá por cada uno de éstos. Mediante Decreto Supremo se establecerán los criterios para considerar el personal afectado a la actividad.”

#### **“Artículo 120.- Cuota aplicable**

- a. Los contribuyentes que se acojan al Régimen Especial pagarán una cuota ascendente al 1.5% (uno punto cinco por ciento) de sus ingresos netos mensuales provenientes de sus rentas de tercera categoría.
- b. El pago de la cuota realizado como consecuencia de lo dispuesto en el presente artículo tiene carácter cancelatorio. Dicho pago deberá efectuarse en la oportunidad, forma y condiciones que la SUNAT establezca.

Los contribuyentes de este Régimen se encuentran sujetos a lo dispuesto por las normas del Impuesto General a las Ventas.”

#### **“Artículo 124.- Libros y Registros Contables**

Los sujetos del presente Régimen están obligados a llevar un Registro de Compras y un Registro de Ventas de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia.”

#### **“Artículo 124-A.- Declaración Jurada Anual**

Los sujetos del presente Régimen anualmente presentarán una declaración jurada la misma que se presentará en la forma, plazos y condiciones que señale la SUNAT. Dicha declaración corresponderá al inventario realizado el último día del ejercicio anterior al de la presentación.”

#### **Artículo 27.- Contabilidad del Régimen General del Impuesto a la Renta**

Sustitúyase el primer y segundo párrafos del artículo 65 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por el Decreto Supremo N° 179-2004-EF y normas modificatorias, por los siguientes:

**“Artículo 65.-** Los perceptores de rentas de tercera categoría cuyos ingresos brutos anuales no superen las 150 UIT deberán llevar como mínimo un Registro de Ventas, un Registro de Compras y Libro Diario de Formato Simplificado de acuerdo con las normas sobre la materia.

Los demás perceptores de rentas de tercera categoría están obligados a llevar contabilidad completa.”

#### **Artículo 28.- Depreciación acelerada para las pequeñas empresas**

Las pequeñas empresas podrán depreciar el monto de las adquisiciones de bienes muebles, maquinarias y equipos nuevos destinados a la realización de la actividad generadora de renta gravadas; en el plazo de tres años. Para este efecto serán considerados nuevos aquellos que no hayan sufrido desgaste alguno por uso o explotación.

El presente beneficio tendrá una vigencia de tres ejercicios gravables, contados a partir del ejercicio siguiente a la fecha de publicación del presente Decreto Legislativo.

### **Título V**

#### **Promoción para el Desarrollo y la Competitividad**

##### **Capítulo I**

#### **Personería y Constitución Simplificada**

#### **Artículo 29.- Personería jurídica**

Para acogerse a la presente ley, la microempresa no necesita constituirse como persona jurídica, pudiendo ser conducida directamente por su propietario persona individual. Podrá, sin embargo, adoptar voluntariamente la forma de Empresa Individual de Responsabilidad Limitada, o cualquiera de las formas societarias previstas por la ley.

### **Artículo 30.- Constitución de empresas en línea**

Las entidades estatales y, en especial, la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos -SUNARP, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, implementarán un sistema de constitución de empresas en líneas que permita que el trámite concluya en un plazo no mayor de 72 horas. La implementación será progresiva, según lo permitan las condiciones técnicas en cada localidad.

#### **Capítulo II**

##### **Acceso al Financiamiento**

### **Artículo 31.- Acceso al financiamiento**

El Estado promueve el acceso de las MYPE al mercado financiero y al mercado de capitales, fomentando la expansión, solidez y descentralización de dichos mercados.

El Estado promueve el fortalecimiento de las instituciones de microfinanzas supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones - SBS. Asimismo, promueve la incorporación al sistema financiero de las entidades no reguladas que proveen servicios financieros a las MYPE.

### **Artículo 32.- Participación de las entidades financieras del Estado**

La Corporación Financiera de Desarrollo - COFIDE, el Banco de la Nación y el Banco Agrario promueven y articulan integralmente a través de los intermediarios financieros el financiamiento a las MYPE, diversificando, descentralizando e incrementando la cobertura de la oferta de servicios de los mercados financieros y de capitales.

Son intermediarios financieros elegibles para utilizar los recursos de las entidades financieras del Estado para el financiamiento a las MYPE, los considerados en la Ley Nº 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones y sus modificatorias.

Complementariamente, se podrá otorgar facilidades

financieras a las instituciones de microfinanzas no reguladas. El Reglamento contemplará medidas y acciones específicas al respecto.

### **Artículo 33.- Cesión de derechos de acreedor a favor de las instituciones financieras reguladas por la Ley del Sistema Financiero.**

En los procesos de contratación de bienes y servicios que realicen las entidades públicas con las MYPE, una vez adjudicada la buena pro a favor de cualquiera de estas, las MYPE podrán ceder su derecho de acreedor a favor de las instituciones financieras reguladas por la Ley Nº 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Sólo podrán ceder sus derechos a las entidades financieras del Estado, las MYPE que hubieran celebrado contratos con el Estado derivados de procesos de selección de licitación pública, concurso público, y adjudicación directa en el marco de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Esa cesión de derechos no implica traslado de las obligaciones contraídas por las MYPE.

#### **Capítulo III**

##### **Otros Instrumentos de Promoción**

### **Artículo 34.- Acceso de las microempresas a los beneficios del Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad**

Incorpórese como beneficiarios de la Ley Nº 29152, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad - FIDECOM, a las micro empresas.

Parte de los recursos del FIDECOM se asignan preferentemente al financiamiento de programas de capacitación de los trabajadores y de los conductores de las micro empresas que fortalezcan su capacidad de generación de conocimientos tecnológicos para la innovación en procesos, productos, servicios y otros, en áreas específicas relacionadas con este tipo de empresas.

Los programas de capacitación son administrados por entidades académicas elegidas por concurso público, cuyo objetivo prioritario será el desarrollo de las capacidades productivas y de gestión empresarial de las micro empresas.

### **Artículo 35.- Fomento de la asociatividad, clusters y cadenas de exportación**

El acceso a los programas y medidas de fomento al desarrollo empresarial será articulado de modo de priorizar a aquellas empresas que se agrupen en unidades asociativas o clusters o se inserten en

procesos de subcontratación o cadenas productivas de exportación.

### **Artículo 36.- Acceso a información comparativa internacional sobre las mejores prácticas en políticas de promoción para las MYPE**

Un grupo de trabajo interinstitucional, cuya composición será fijada por el Reglamento, asumirá la responsabilidad de monitorear en forma permanente y actualizar el conocimiento sobre las mejores prácticas y las experiencias internacionales más relevantes en materia de política para las MYPE.

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

### **PRIMERA.- Fondo para Negociación de Facturas**

Autorícese a COFIDE a crear y administrar un Fondo destinado a financiar el descuento de facturas provenientes de las ventas de las Microempresas a que se refiere este Decreto Legislativo. Las características y la operatividad del Fondo serán aprobadas por Resolución Ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas.

### **SEGUNDA.- Registro Único de Contribuyentes**

El Registro Único del Contribuyente será utilizado para todo y cualesquier registro administrativo en que sea requerida la utilización de un número, incluida Essalud. Por norma reglamentaria se determinará el alcance y el período de implementación de esta medida.

### **TERCERA.- Exclusión de actividades**

Las unidades económicas que se dediquen al rubro de bares, discotecas, juegos de azar y afines no podrán acogerse a la presente norma.

### **CUARTA.- Reducción de tasas**

Las MYPE están exoneradas del setenta por ciento (70%) de los derechos de pago previstos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del MTPE, por los trámites y procedimientos que efectúan ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.

### **QUINTA.- Discapacitados**

En las instituciones públicas donde se otorgue en concesión servicios de fotocopiado, mensajería u otros de carácter auxiliar a las labores administrativas de oficina, las micro empresas constituidas y conformadas por personas con discapacidad o personas adultas de la tercera edad, en condiciones de similar precio, calidad y capacidad de suministro, serán consideradas prioritariamente para la prestación de tales servicios.

### **SEXTA.- Extensión del régimen laboral de la micro empresa**

Las juntas o asociaciones o agrupaciones de propietarios o inquilinos en régimen de propiedad horizontal o condominio habitacional, así como las asociaciones o agrupaciones de vecinos, podrán acogerse al régimen laboral de la microempresa respecto de los trabajadores que les prestan servicios en común de vigilancia, limpieza, reparación, mantenimiento y similares, siempre y cuando no excedan de diez (10) trabajadores.

### **SÉPTIMA.- Sector agrario**

La presente Ley podrá ser de aplicación a las microempresas que desarrollan actividades comprendidas en la Ley N° 27360, Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, conforme a las reglas de opción que establezca el Reglamento. Las pequeñas empresas del sector agrario se rigen exclusivamente por la Ley N° 27360 y su norma reglamentaria.

### **OCTAVA.- Amnistía laboral y de seguridad social**

Concédase una amnistía para las empresas que se encuentren dentro de los alcances de la presente norma, a fin de regularizar el cumplimiento del pago de las obligaciones laborales y de seguridad social vencidas hasta la vigencia del presente Decreto Legislativo.

La amnistía laboral y de seguridad social, referida esta última a las aportaciones a ESSALUD y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), sólo concede a los empleadores el beneficio de no pagar multas, intereses u otras sanciones administrativas que se generen o hubiesen generado por el incumplimiento de dichas obligaciones ante las autoridades administrativas, tales como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, ESSALUD y ONP.

El acogimiento al presente beneficio tendrá un plazo de cuatro (4) meses contados desde la vigencia del presente Decreto Legislativo.

### **NOVENA.- Derogatoria**

Derógase las leyes, reglamentos y demás normas que se opongan a lo dispuesto en este Decreto Legislativo desde la vigencia de la misma.

Derógase el artículo 6 del Decreto Supremo N° 004-2007-SA y las disposiciones legales en vigencia, en cuanto se oponen al presente Decreto Legislativo.

### **DÉCIMA.- Vigencia**

El presente Decreto Legislativo entra en vigencia desde el día siguiente de la fecha de publicación de su Reglamento, el cual será refrendado por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministro de

Economía y Finanzas. El plazo máximo para reglamentar este Decreto Legislativo es de sesenta (60) días a partir de su publicación.

### DÉCIMO PRIMERA.- Texto Único Ordenado

Mediante Decreto Supremo, que será refrendado por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, se aprobará el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintisiete días del mes de junio del año dos mil ocho.

ALAN GARCÍA PÉREZ  
Presidente Constitucional de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ  
Presidente del Consejo de Ministros

LUIS CARRANZA UGARTE  
Ministro de Economía y Finanzas

MARIO PASCO COSMÓPOLIS  
Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo

### ANEXO 3.- GLOSARIO DE TÉRMINOS MINEROS

**Acopio, "Rescate".** Recolección de oro, minerales o concentrados en un lugar próximo a los centros de producción, generalmente para completar la capacidad de los medios de transporte o preparar para su venta.

**Afloramiento.** Parte de un depósito mineral, estructuras mineralizadas y rocas en general que se encuentran visibles en la superficie.

**Aluvial.** Término empleado para denotar todos los tipos de depósitos de material sedimentario relativamente recientes, sobre en el lecho de los ríos llanuras de inundación, lagos, cauces antiguos de ríos, etc.

**Amalgama.** Una aleación de mercurio con oro u otro metal.

**Arena negra.** Granos de diversos elementos y minerales pesados de color oscuro que acompañan al oro de los depósitos aluviales. Ejemplo: magnetita, illmenita, hematita, asociados con rutilo, circonio, cromita, etc.

**Batea.** Una especie de sombrero chino, de madera, fibra de vidrio, metal, plástico o cualquier otro material, empleada para concentrar elementos y minerales de alto peso específico como el oro, a partir de un mineral molido o arenas negras.

**Bed rock.** Ver Roca base.

**Cancha.** Espacio al aire libre, en el cual se acumula provisionalmente, tanto en las minas como en las plantas concentradoras, minerales, concentrados, etc., en espera de su destino final.

**Canto rodado.** Rocas medianas de cualquier tipo, con diferentes grados de redondez y esfericidad, transportado por el agua

**Caño empedrado.** Una trinchera (canal o zanja) excavada en la roca base, con el piso cubierto de cantos rodados, por tramos sostenidos por rieles o troncos a través del cual discurre la pulpa espesa no clasificada de grava-agua. Las partículas de mayor peso específico caen en los intersticios de los cantos y entre ellos el oro.

**Circar.** En vetas o mantos angostos se perfora y dispara sólo la roca, cuyos bloques se apilan a un costado de la galería y luego se dispara sobre el mineral propiamente dicho (quiebre).

**Cocha.** Término quechua. Estanque rústico construido en quebradas angostas, con muro de contención de piedras, troncos, tierra, impermeabilizados con arcilla.

**Cochazo.** Acción de liberar el agua de una cocha, para suministrar un torrente de gran volumen a fin de disgregar y transportar la grava previamente acumulada a un caño empedrado.

**Concesión minera.** Derecho minero que expide el INGEMMET, que otorga la facultad de explotar un determinado yacimiento minero.

**Chacras de oro.** Pequeñas áreas empedradas en las playas cuando están expuestas. Cuando la creciente cubre la playa, los finos y entre ellos las arenas negras y el oro, se deposita en los intersticios del empedrado. Al bajar las aguas se retiran los empedrados y se recogen los finos, de los que el oro es recuperado mediante bateas.

**Derecho de vigencia.** Obligación del titular de una concesión que consiste en el pago de un tributo de periodicidad anual, cuyo monto es directamente proporcional al número de hectáreas peticionadas y a su estatus minero.

**Minero artesanal formal.** Quien desarrolla sus actividades en su concesión, cumpliendo con la normatividad vigente y premunido de los permisos y autorizaciones que corresponda.

**Fineza del oro.** Ley. La proporción real de oro que contiene el oro refogado, una barra, etc., expresado en partes por mil. El oro puro no existe en la naturaleza porque siempre contiene plata, cobre y otros elementos. Por ejemplo, el oro de Huetpetuhe tiene

una fineza de 985 milésimos, lo que quiere decir que de las mil partes, solamente 985 son de oro y los 15 restantes son otros elementos.

**Fluvial.** De, o, perteneciente a los ríos; producido por la acción de los ríos, como una llanura aluvial.

**Grava aurífera.** Grava que contiene partículas finas de oro, formadas por la erosión de yacimientos auríferos, ricos o no, transportadas y enriquecidas por corrientes de agua, depositadas en los lechos de los ríos, playas y formando terrazas.

**Grava.** Término para referirse al material detrítico que conforma un depósito de placer, sin importar tamaños, formas o naturaleza de los clastos.

**Lavadero de oro.** Lugar donde se lava la grava aurífera para obtener oro.

**Lavar.** Someter la grava aurífera a la acción del agua, para separar los guijarros de los finos, que luego son procesados en canales y otras formas de concentración.

**Ley, tenor.** Cantidad de un elemento, establecida mediante el análisis de una muestra de metal o mineral.

**Material aurífero.** Término de uso indistinto para referirse a las acumulaciones de cantos rodados, grava propiamente dicha, arena, arcillas y que contengan oro en partículas.

**Mercurio.** Elemento metálico líquido, pesado, de color plateado, usado para recuperar oro fino de las arenas negras, con el que forma una aleación llamada amalgama

**Monitor.** Lanza hidráulica. Aparato que arroja potentes chorros de agua, usado para derribar frentes de terrazas o conducir grava a los caños empedrados. Puede girar en el plano horizontal y en el vertical, solamente unos 30 grados. Puede ser a presión natural o forzada.

**Oro aluvial.** Oro detrítico, de placer o de lavaderos. Partículas de oro formadas por erosión de yacimientos preexistentes, concentrado durante su transporte y depositado en terrazas, llanuras, cauces de ríos, etc.

**Oro fino.** En términos de oro aluvial, partículas entre malla 20 y malla 40. Una onza de oro tiene hasta 12 00 partículas.

**Oro refogado.** Oro metálico de apariencia porosa, después que se ha eliminado el mercurio de una amalgama por calentamiento.

**Pepita.** Trozo de oro nativo transportado por una corriente de agua desgastado por erosión, digamos con peso mayor a un gramo que se encuentra en los placeres.

**Placer.** Depósito de cantos rodados, grava, gravilla, arena y limo, algunas veces con bloques que contienen partículas de elementos o minerales valiosos como el oro, diamantes, casiterita (bióxido de estaño) y otros elementos o minerales valiosos.

**Quiebre.** Rotura mediante puntas y combas del mineral circado. Término utilizado por los mineros de roca dura.

**Quimbalete.** Molino rústico, empleado para moler minerales auríferos y recuperar el oro por amalgamación. Consiste en un bloque de roca dura, alargada y convexa que permite su balanceo en una concavidad excavada en roca o superficie con piedras fijadas con mortero cemento arena.

**Rescate.** Ver Acopio.

**Rifle.** Varillas fijadas en el fondo de un canalón, perpendicular al flujo de la grava-agua, para retener las partículas de elementos y minerales pesados. Cuando el oro es fino se emplea yute arpillera.

**Roca base.** Bed rock. Roca cama. Cualquier roca consolidada sobre la cual se ha depositado la grava, no necesariamente aurífera.

**Saca.** Retiro de los cantos rodados del caño empedrado y recolección de las arenas negras, entre ellas el oro.

**Tenor.** Ver Ley.

**Trómel.** Criba rotatoria, usada para disgregar la grava aurífera con chorros de agua, removiendo los guijarros, antes de ser clasificados y ser tratados en canales, jigs, mesas, etc.

**Veta.** Una fractura o fisura en la roca, rellenada, generalmente, con cuarzo y otros elementos o minerales valiosos y no valiosos.

**Yacimiento.** Una concentración natural de minerales útiles en la corteza terrestre. Puede ser de minerales metálicos (galena, blenda, calcopirita u otros) y no metálicos (carbón, fosfatos y caliza, entre otros).

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRETO, María. "Formalización de la minería en pequeña escala en América Latina y el Caribe". Publicación electrónica (2003)
- De SOTO Hernando. "El otro sendero" (2005).
- DURAN, Francisco. "El Perú fracturado formalidad, informalidad y economía delictiva". (2007)
- BENAVENTE Héctor. "Aporte económico y social de la minería artesanal e informal y su problemática" (2010)
- GARCIA Edgardo, MEDINA Guillermo, PRIESTER Michael, "Construyendo consensos en la minería artesanal" (2008)
- HRUSCHKA, Félix. "Consideraciones y recomendaciones acerca de una política sectorial del Estado peruano frente a la minería artesanal". Proyecto GAMA (2005).
- HRUSCHKA, Félix. "Retorta comunal" (2009)
- MEDINA, Guillermo, MEDINA Oscar "La actividad minera y su impacto ambiental en el corredor Vilcabamba –Amoro sector Perú". Conservación Internacional. (2003).
- MEDINA, Guillermo; NÚÑEZ, Victoria; HRUSCHKA, Félix. "La luz al final del túnel". Publicación de Proyecto GAMA (2005)
- MEDINA, Guillermo; NÚÑEZ, Victoria: "Propuestas de políticas y acciones para la reducción del impacto ambiental originado por la actividades mineras a pequeña escala". 1ra versión inédita (2007) OSINERGMIN.
- MEDINA, Guillermo: "Propuestas de políticas y acciones para la reducción del impacto ambiental originado por la actividades mineras a pequeña escala". Versión revisada y actualizada, inédita (2009) OSINERGMIN.
- MEDINA, Guillermo; Varios sobre "Situación de la minería artesanal y perspectivas". (1995-2007).
- MEDINA Guillermo. Presentaciones, artículos y experiencia personal de campo. (1970- a la fecha).
- MEDINA Guillermo, QUEA Felipe, ARÉVALO Jorge. "Investigación sobre minería ilegal en el Perú" (2007). Publicación electrónica IIMP.
- MOSQUERA César : "El desafío de la formalización en la minería artesanal y en pequeña escala" (2006)
- OIT-Programa IPEC : "Niños que trabajan en la minería artesanal de Oro en el Perú "(2001)
- PRIESTER Michael, HENTSCHEL Thomas, Benthin Bernd : "Pequeña Minería - técnicas y procesos" (1992)
- PROYECTOS GAMA y PEMA: Gestión Ambiental en Minería Artesanal- COSUDE Acervo documentario.(2000-2011)-Pág. Web.geco.mineroartesanal.com
- PROYECTO PERCAM, Proyecto Perú Canadá. "Compendio estadístico censo de la minería informal 2006: La Libertad, Moquegua, Pasco" (2007).
- VARGAS Víctor. "Diagnóstico sobre la minería artesanal, formal e informal" (2007).
- WOTRUBA Hernán, HENTSCHEL Thomas, HRUSCHKA Félix; PRIESTER Michael: "Manejo ambiental en la pequeña minería" (1998).





**FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA  
EN PEQUEÑA ESCALA**  
[gmomedina1@hotmail.com](mailto:gmomedina1@hotmail.com)

