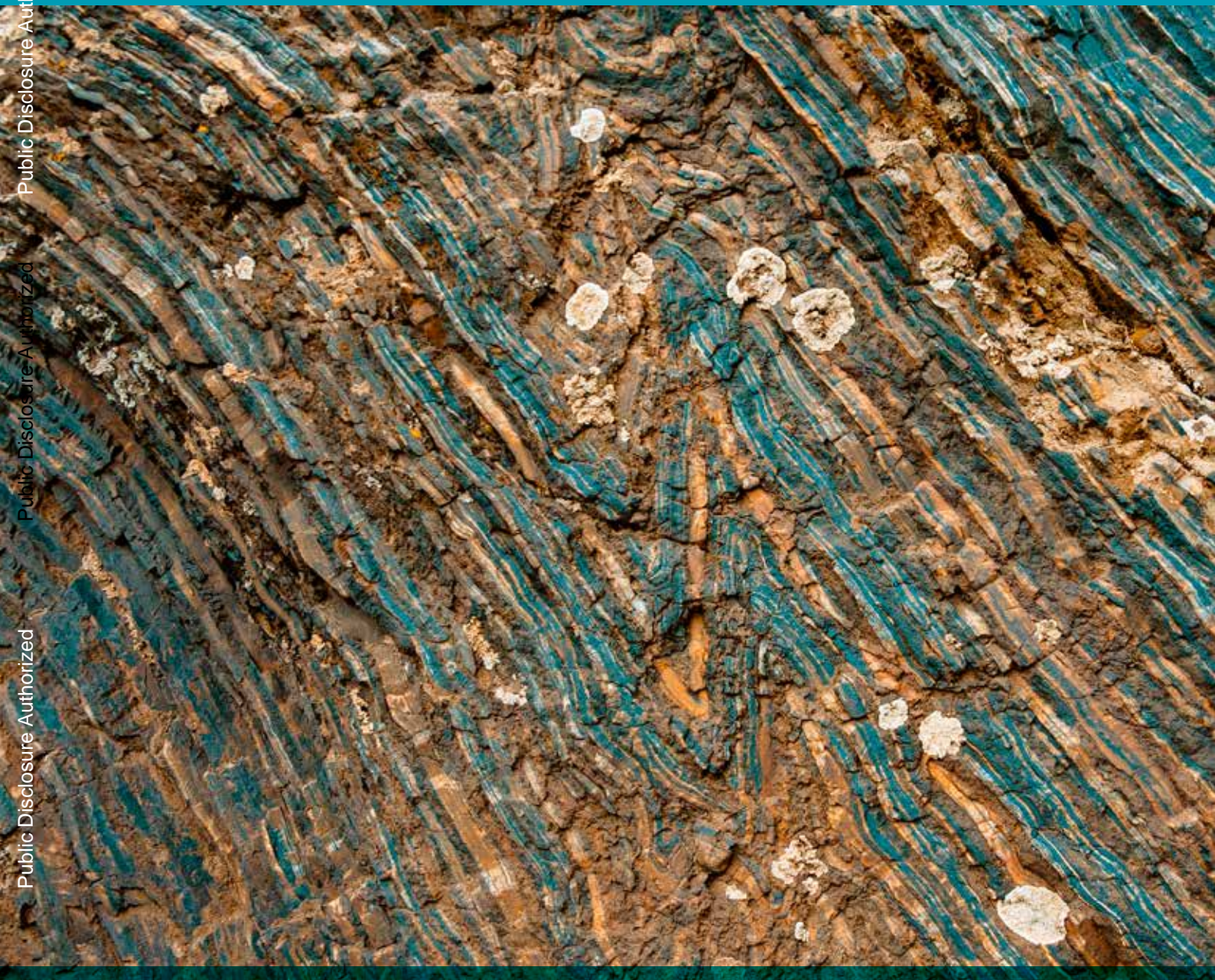


# DIAGNÓSTICO DEL SECTOR MINERO PERÚ





# DIAGNÓSTICO DEL SECTOR MINERO PERÚ

Este trabajo es producto del personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Todas las omisiones e inexactitudes en este documento son responsabilidad de los autores. Los hallazgos, interpretaciones y puntos de vista expresados en este informe no necesariamente representan los de las instituciones involucradas, ni reflejan necesariamente los puntos de vista de EGPS, el Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo o los gobiernos que representan.

© 2021 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
Telephone: 202-473-1000  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

#### *Derechos y permisos*

El material de este trabajo está sujeto a derechos de autor. Debido a que el Banco Mundial fomenta la difusión de su conocimiento, este trabajo puede ser reproducido, en su totalidad o en parte, con fines no comerciales, y siempre y cuando se cite la fuente.

El financiamiento para este estudio fue proporcionado por el Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples de Extractives Global Programmatic Support (EGPS)

#### *Diseño y diagramación*

Claudia Rospigliosi

*Foto:* Cierre de textura de mineral de hierro y cobre, minerales naturales en la mina.  
Textura de piedra de tajo abierto.

## **Reconocimientos y Vigencia del Informe**

Este Informe es el producto del “Diagnóstico del Sector Minero” en Perú, el cual ha sido realizado entre abril 2020 a noviembre 2020 por un equipo técnico bajo la dirección de Javier Aguilar (Especialista Senior en Minería del Banco Mundial) y un equipo conformado por los siguientes consultores: Paulo De Sa, Alejandro Vio Grossi, Francisco Tong y Florencia Mazzinghi. Para la elaboración de este informe el equipo ha entrevistado a un amplio y diverso número de actores involucrados en el sector minero quienes han contribuido con sus puntos de vista. El Banco Mundial desea agradecer al Ministerio de Energía y Minas y al de Economía y Finanzas por su apertura al diálogo y toda la información y datos brindados, y a todos los entrevistados por el tiempo que han dedicado; de modo particular a Miguel Cardozo, Manuel Glave, Gonzalo Tamayo, Guillermo Shinno y Oscar Schiappa-Pietra por sus valiosos aportes en la revisión del documento. El presente informe está basado en datos e indicadores sobre la inversión minera y la gobernanza vigentes al 30 de septiembre, 2020.



# Tabla de contenidos

Prólogo	9
Resumen Ejecutivo	11
I. Introducción	29
II. Sector minero del Perú	32
II.1 Importancia del sector minero	32
II.2 Gestión del Sector Minero	40
II.3 Marco legal	42
III. Cuadro integral de resultados de la evaluación	47
IV. Evaluación del Marco de Gestión Sectorial	50
V. Desempeño a lo largo de la cadena de valor de las industrias extractivas	62
V.1 Contratos, Licencias y Exploración	62
V.2 Operaciones Mineras	69
V.3 Régimen Fiscal	92
V.4 Distribución y gestión de ingresos	99
V.5 Impacto Local	104
VI. Prioridades de los actores sectoriales	114
VII. Fortalezas, Desafíos y Agenda de Mejoras	117
VII.1 Fortalezas	117
VII.2 Desafíos	120
VII.3 Agenda de mejoras	122
Glosario	131
Referencias	132
Anexo referencias	134
Anexo I: Metodología MSD – Breve descripción	136

Anexo II: Puntajes por pregunta	138
Anexo III - Rol de MINEM	156
Anexo IV- Normas ambientales más relevantes para el sector	157
Anexo V - Ejercicio de Votación – Prioridades	158

## Tabla de Figuras

Figura 1 . Cifras de la Minería en Perú	35
Figura 2: Principales minerales extraídos en 2019 en el Perú	36
Figura 3: Exportaciones por sectores (US\$ millones FOB)	37
Figura 4: Cartera de Proyectos de Construcción de Mina 2019-2030	39
Figura 5: Principales instituciones	41
Figura 6: Clasificación de la actividad minera	43
Figura 7: Cuadro integral de resultados de evaluación	48
Figura 8: Análisis de brechas en la implementación – Perú	49
Figura 9: Marco de Gestión del Sector Minero	50
Figura 10: Cadena de valor Etapa 1 - Indicadores	62
Figura 11: Derechos mineros caducados por no pago de vigencia	67
Figura 12: Cadena de valor Etapa 2 - Indicadores	69
Figura 13: Cadena de valor Etapa 3 - Indicadores	92
Figura 14: Recursos generados por tipo de pago (Millones de Nuevos Soles)	93
Figura 15: Cadena de valor Etapa 4 - Indicadores	99
Figura 16: Cadena de valor Etapa 5 – Indicadores	105
Figura 17: 10 Principales prioridades de los actores sectoriales	115
Figura 18: Prioridades compartidas de los actores sectoriales	116



## Prólogo



Las reformas económicas de la década de 1990 ayudaron a revertir la dura crisis económica, social y política que el país experimentó durante la década anterior. Al lado del potencial geológico, la estabilidad y la seguridad jurídica han conducido al Perú a ser uno de los países de mayor inversión minera, crecimiento y estabilidad económica en la región en las últimas décadas. No obstante, en los años recientes, el Perú ha experimentado cuestionamientos a la sostenibilidad y pérdida de competitividad de la inversión minera.

Actualmente, el sector enfrenta el desafío de crear las condiciones necesarias para lograr llevar adelante exitosamente una amplia cartera de proyectos mineros. El perfil de la cartera de inversiones mineras así lo exige: de 48 proyectos por US \$57 mil millones, 90% se ubican en áreas donde antes no han existido minas y casi 60% son a tajo abierto. La concreción de estos proyectos de alto impacto en zonas nuevas exigirá la aceptación social por parte de las comunidades y las regiones.

Fomentar la exploración, viabilizar los proyectos en cartera y garantizar el normal desenvolvimiento de las operaciones actuales requiere de fortalecer y mejorar la sostenibilidad ambiental y el impacto socioeconómico. Esto es porque la inversión está sufriendo de problemas de falta de aceptación y legitimidad social que se expresan en acciones directas y protestas contra proyectos mineros en algunas regiones. En varios casos, se ha observado la imposibilidad de iniciar la ejecución de nuevos proyectos que cuentan con todos los permisos requeridos por ley, paralizando una parte importante de la cartera de nuevas inversiones que bordearían los US\$ 57 mil millones. Como resultado de estos conflictos sociales, varios proyectos mineros cuya suma representa US \$12 mil millones de inversión fueron postergados en los últimos años.

Aprovechar el potencial del sector minero para el desarrollo inclusivo y sostenible del Perú requiere mejorar la calidad de la institucionalidad minera, del marco regulatorio, y de la infraestructura del país. Además, demanda establecer un nuevo

modelo eficaz de minería donde la riqueza que la actividad minera genera, mejore el bienestar de los habitantes de las regiones y de las comunidades de su entorno, generando prosperidad compartida.

Fue en respuesta a este desafío que el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Perú solicitaron al Banco Mundial un Diagnóstico del Sector Minero (DSM). Esta herramienta evalúa exhaustivamente las normas y políticas vigentes en el sector minero y la brecha entre esta normativa y su implementación en la práctica. Se trata de un diagnóstico sistemático y práctico que informa objetivamente sus principales conclusiones. Considera además los puntos de vista de los tres grupos principales de actores sectoriales: Gobierno, empresas mineras y sociedad civil, de manera estructurada.

El DSM explica por qué el marco de gestión vigente, centrado mayormente en la atracción de inversión minera, ya no sería suficiente para el desarrollo futuro de la industria, y sobre todo, del Perú. Para llegar a esta conclusión, analiza en detalle la gestión y cada una de las etapas de la cadena de valor del sector, identificando áreas con margen de mejora, tanto en las normas como en el ejercicio de ellas.

La sección final del DSM describe una potencial agenda de reformas, con recomendaciones de mejora orientadas a armonizar la competitividad con la sostenibilidad. De esta manera, busca impulsar el desarrollo de la economía nacional y, sobre todo, el desarrollo territorial en regiones mineras.

Quizá, el planteamiento más acuciante que se desprende de este trabajo es la necesidad de un nuevo contrato social de la minería con el país. Ello a través de una política pública nacional concertada a largo plazo que sirva de guía a los reguladores y demás grupos de interés, y facilite una coordinación interministerial constructiva para mejorar la competitividad, la sostenibilidad y el impacto en el desarrollo.

Invitamos a todas las personas interesadas a leer el documento y sus recomendaciones. Esperamos sea de suma utilidad para la gestión de Gobierno en el período 2021-2026 y que contribuya a que el sector minero del Perú siga un camino a favor del desarrollo inclusivo y equitativo.

**Marianne Fay**

Directora

Bolivia, Chile, Ecuador y Perú

Banco Mundial

# Resumen Ejecutivo

La evolución de la industria minera muestra hechos y datos incontrastables que han perfilado sus fortalezas. Entre ellos el sostenido y elevado nivel de inversión tanto en exploración como en explotación, el incremento de los volúmenes de producción polimetálica liderada por el cobre, con presencia de norte a sur en la mayoría de las regiones del Perú, un significativo número de grandes proyectos y de grandes empresas nacionales e internacionales con un alto número de miembros del ICMM, el nivel de exportaciones y su contribución a las finanzas públicas, a la inversión pública en los distritos mineros vía canon y dinamizando de manera importante la actividad económica privada formal en áreas rurales remotas. Estas características hacen de la minería peruana un jugador de primer orden en la minería mundial, y posiciona al Perú como un país de expectativa para continuar atrayendo inversiones que aseguren el suministro de minerales para cubrir la alta demanda global de minerales en las próximas dos a tres décadas.

La inversión privada en minería ha fluido en la última década y ha colocado el país en el segundo lugar de destino de todas las inversiones mineras en América Latina. Las inversiones tuvieron un gran impulso de US\$ 21.000 millones en la primera mitad de la última década, y luego nuevamente repuntaron a partir de 2017 impulsando hasta la fecha proyectos de cobre por US\$ 8.300 millones. En consecuencia, en las últimas dos décadas Perú ha quintuplicado su producción de cobre pasando de aproximadamente medio millón a dos y medio millones de toneladas métricas de cobre fino, pasando de ser un importante productor de oro a ser además el segundo productor mundial de cobre.

Según estimaciones del Instituto Peruano de Economía (IPE), por cada empleo directo en la actividad minera, se generan adicionalmente 6,25 empleos en el resto de la economía; 1 por efecto indirecto, 3,25 por el efecto inducido en el consumo y 2 por el efecto inducido en la inversión. Eso representaría una estimación del empleo directo e indirecto de la minería de 4,6 millones de personas.

Nada de lo anterior habría sido posible si, sobre la base de su gran potencial geológico, el país no hubiese aplicado de manera consistente y estable la Ley de Minería. Esta Ley de Minería de 1992 ha sido claramente exitosa desde el punto de vista de su objetivo central: lograr la expansión de la actividad minera moderna y convertirla en una de las fuentes de crecimiento económico más importantes del país. El marco legal para la minería en Perú en las últimas dos décadas ha permanecido estable, con evoluciones importantes en relación con la gestión ambiental, el régimen fiscal y la protección de los derechos de los pueblos indígenas, y manteniendo su esencia orientada a garantizar la seguridad jurídica de las inversiones y ofrecer un marco normativo favorable para atraer nuevas. La pregunta fundamental es si las políticas que dieron buenos resultados en las tres últimas décadas son adecuadas para responder a los desafíos a futuro que presenta la minería en Perú.

El principal reto del sector minero consiste en crear las condiciones necesarias, en un entorno de legitimidad social, para llevar adelante exitosamente una amplia cartera de proyectos mineros. El perfil de la cartera de inversiones mineras así lo exige: de 48 proyectos por US \$57 mil millones, el 90% son “greenfield” y casi 60% son a tajo abierto. Fomentar la exploración, viabilizar los proyectos en cartera

y garantizar el normal desenvolvimiento de las operaciones actuales requiere de fortalecer y mejorar la sostenibilidad ambiental y el impacto socioeconómico. Esto es porque, más allá de una coyuntura mundial no tan favorable por la pandemia, la inversión minera está sufriendo de problemas de falta de aceptación y legitimidad social que se expresan en acciones directas y protestas contra proyectos mineros en algunas regiones. En varios casos, se ha observado la imposibilidad de iniciar la ejecución de nuevos proyectos que cuentan con todos los permisos requeridos por ley, paralizando una parte importante de la cartera de nuevas inversiones que bordearían los US\$ 57 mil millones. En los últimos años, como resultado de estos conflictos sociales, varios proyectos mineros que totalizaban US\$ 12 mil millones de inversión fueron postergados.

Asimismo, el gobierno enfrenta el importante desafío de la formalización minera y la erradicación de la minería ilegal, la cual ha destruido 53.000 hectáreas de la selva amazónica con mercurio, particularmente en la región de Madre de Dios en la Amazonía. Sin embargo, la MAPE se trata como una prioridad baja y la política hacia el sector a lo largo del tiempo no ha sido consistente. Así pues, en el contexto actual de altos precios del oro, es preciso tener en cuenta las lecciones de las dos últimas décadas y revisar esa experiencia desde un punto de vista integral.

El Diagnóstico del Sector Minero (DSM) es una herramienta que el Banco Mundial ha desarrollado para analizar las reglas y políticas que existen en el sector minero y la brecha entre estas reglas y su implementación en la práctica. Revisa el desempeño del sector desde la perspectiva de los tres principales grupos de partes interesadas (gobierno, empresas, OSC) y analiza las prioridades de estos grupos para mejorar el desempeño del sector minero. El DSM fue solicitado por el Ministerio de Energía y Minas de Perú (MINEM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Se entrevistó a una amplia gama de entidades gubernamentales, y las entrevistas de las partes interesadas de la industria minera de Perú incluyeron a la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) del Perú, empresas mineras y organizaciones de la sociedad civil (OSC).

# 1. CUADRO INTEGRAL DE RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

El cuadro integral de los resultados del Diagnóstico Sectorial Minero de Perú ofrece una visión general del desempeño en el sector minero a lo largo de la cadena de valor de las industrias extractivas, así como respecto al marco de gestión del sector (consultar la sección III y los Anexos I y II para obtener detalles sobre cómo se construyó el cuadro integral). El resumen general muestra que de 14 dimensiones analizadas (cada una de las celdas con puntaje de 1,00 a 4,00 en el cuadro integral), 5 de ellas obtuvieron un puntaje muy alto, otras 5 un puntaje alto, y 4 alcanzaron un puntaje bajo. Ninguna de las dimensiones analizadas mereció un puntaje muy bajo (menos de 1,75).

Diagnóstico del Sector Minero					
I. Gestión del Sector Minero					
Política sectorial	Diálogo sectorial	Roles y responsabilidades		Coordinación intergubernamental	
II. Cadena de Valor de las Industrias Extractivas					
	Contratos, Licencias y Exploración	Operaciones Mineras	Impuestos mineros	Gestión y Distribución de Ingresos	Impacto Local
<b>DE JURE</b>	Normas para la asignación, supervisión y transferencia de licencias	Legislación minera & procesos/ Tierras, compensación & reasentamiento/ Gestión de impacto ambiental y social/ Transporte de minerales/ MAPE/ Salud y seguridad ocupacional/ Cierre de minas - Normativa	Política tributaria y Normas de administración tributaria	Normas de reparto de ingresos y Estabilización fiscal	Contenido local, Empleo, Participación comunitaria, RSE y cuestiones sociales - Normativa
<b>DE FACTO</b>	Recopilación & mantenimiento de información geológica/ Asignación y gestión efectiva de licencias.	Legislación minera & procesos/ Tierras, compensación & reasentamiento/ Gestión de impacto ambiental y social/ Transporte de minerales/ MAPE/ Salud y seguridad ocupacional/ Cierre de minas - Práctica	Administración y auditoría tributaria minera	Participación en los ingresos, estabilización fiscal y transparencia de los ingresos provenientes de los recursos- Práctica	Desarrollo de proveedores locales, Empleo, Participación comunitaria, RSE y cuestiones sociales- Práctica
<b>Referencias de puntuación</b>	<b>Muy baja (1.00-1.75)</b>	<b>Baja (&gt;1.75-2.50)</b>	<b>Alta (&gt;2.50-3.25)</b>	<b>Muy alta (&gt;3.25-4.00)</b>	

El informe desarrolla cada dimensión y presenta un panorama actualizado de las problemáticas que enfrenta cada una de ellas discutiendo las principales razones que determinan los resultados obtenidos, y señala las debilidades. Lo más destacable es que en la mayoría de los componentes de la cadena de valor de las industrias extractivas existen importantes brechas entre la legislación, normas y regulación (De Jure) respecto de la capacidad y eficacia institucional para su aplicación (De Facto), como se muestra en la Figura 8 de este informe, las cuáles generan una serie de consecuencias que obstaculizan los planes de los titulares mineros y alimentan la desconfianza de las comunidades y las regiones mineras.

## 2. EVALUACIÓN DEL MARCO DE GESTIÓN SECTORIAL

El análisis de los cuatro componentes del marco de gestión sectorial muestra una notoria variedad en sus resultados. Su fortaleza radica en una clara definición de los “Roles y responsabilidades” (3,9) entre las entidades de gobierno involucradas en la gestión minera. La mayoría de los entrevistados considera que la “Política sectorial” (2,76), aunque tuvo éxito en atraer inversiones en las dos últimas décadas, resulta insuficiente para responder a los desafíos que enfrentan el país y el sector minero en el mediano y largo plazo. Este análisis señala que las flaquezas del marco de gestión minera se encuentran en el incipiente “Diálogo sectorial” (2,27) y la complicada “Coordinación intergubernamental” (2,20) que no pocas veces resulta en disputas interministeriales para regular la minería.

Los **roles y responsabilidades** de las diferentes entidades públicas con incidencia en la minería están bien definidos en la normativa. Sin embargo, en la práctica, existen áreas donde falta claridad sobre los roles, delimitación de competencias y de articulación entre el Gobierno nacional y las autoridades regionales y municipales. En los últimos años, el Estado peruano ha implementado una serie de reformas institucionales que han puesto en marcha una descentralización vertical de la gestión de la minería y una transición a la gestión multisectorial, principalmente en lo que toca a la gestión ambiental y social, sobre todo en materia de certificación y fiscalización ambiental. Las empresas consideran que los cambios institucionales y la transferencia de funciones y responsabilidades para el monitoreo de operaciones, aunque necesarios y positivos, han sido insuficientemente planificados e implementados. Estos cambios no han logrado aún superar la debilidad institucional de las entidades públicas sectoriales en materia de recursos humanos, tecnológicos y financieros. El MINEM se ha ido debilitando institucionalmente en la última década, y su capacidad de gestión y liderazgo ha quedado rezagada con relación a otras entidades del Estado. El recambio de autoridades de MINEM, que ha tenido diez ministros en cuatro años, no ha colaborado con la estabilidad tampoco. Y también la brecha de capacidades entre el MINEM y las grandes empresas mineras a las cuales debe regular es amplia.

La **política minera** en el Perú se encuentra implícita en la Ley de Minería y sus reglamentos, y apunta a generar las condiciones de seguridad jurídica y régimen fiscal que resulten atractivos a la inversión en el sector. Otras políticas no mineras han ido modificando y complementando a lo largo de las dos últimas décadas la política minera de atracción de inversiones en temas ambientales, sociales, de pueblos indígenas, de agua y de transferencias fiscales a las regiones, entre las más importantes. La aplicación de estas políticas ha resultado en una entreverada red de permisos, autorizaciones, y opiniones a cargo

de múltiples agencias gubernamentales. Es así como la industria respondió con una fuerte narrativa de “mejora de la competitividad” que alude a que el Estado ha creado una serie de trabas burocráticas y procedimientos excesivos que desalientan la inversión minera, haciendo que la obtención de permisos genere incertidumbre entre los inversionistas. En la práctica, no existe una política minera de Estado explícita, que fije objetivos de mediano y largo plazo y defina lineamientos y estrategias estatales para alcanzar esos objetivos, y permita resolver la alta tensión entre regulación, competitividad y sostenibilidad. A este cuadro se suma la ausencia de políticas para impulsar y apalancar la contribución de la minería al desarrollo del país, y especialmente de las regiones mineras.

A nivel del Estado, la calidad del **diálogo sectorial** se encuentra perjudicada por un nivel alto de rotación de autoridades, lo que impide generar una capacidad de gestión eficaz, y prolonga el período de aprendizaje. Para algunas empresas, el MEF en los últimos años ha sido efectivo en la promoción de las inversiones mineras, mientras que el MINEM ha visto limitada su capacidad de decisión y se ha debilitado en su influencia en las decisiones del gobierno. Algunas empresas creen que la visión de la SNMPE es de corto plazo, lo que limita su liderazgo y las alianzas con otras entidades sectoriales importantes (gremios de ingenieros, centros de investigación, ONG’s, gobiernos regionales, etc). Consideran que en los últimos años la SNMPE ha sido más proactiva y propositiva, y también ven al Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (IIMP) como una entidad activa y con potencial para impulsar una agenda de mediano y largo plazo que balancee el desarrollo de la minería con el desarrollo del país. Con relación a la sociedad civil, la industria considera que lamentablemente el diálogo está basado en la desconfianza. Sin embargo, algunos representantes de la sociedad civil perciben que se ha avanzado y reducido la desconfianza mutua que existía en el pasado, y aprecian una mayor disposición de la industria al diálogo. La sociedad civil entrevistada ve que los múltiples espacios de diálogo no llevan mayormente a soluciones y que existen demasiados compromisos no cumplidos por las partes.

Si bien las leyes, reglamentaciones, funciones y responsabilidades para la gestión de la minería están bien definidas, existen complicaciones en la **coordinación intergubernamental**. Al no existir una política explícita de Estado para la minería, cada sector tiene su espacio normativo y, en la práctica, persiste una falta de mandato común entre las diversas políticas, planes y estrategias de desarrollo. Por ejemplo, se nota mucha dificultad para compatibilizar las medidas de promoción de inversiones con políticas de protección del medio ambiente y desarrollo socioeconómico que sean eficaces y eficientes. Por otro lado, la coordinación entre el Ministerio de Cultura (MINCUL) y el MINEM en temas de la consulta previa no es fluida. Además, la normativa es compartimentada y no se sigue una planificación y un calendario estrictos para la consulta previa. El presente informe ratifica una aseveración de la OCDE<sup>1</sup> la cual plantea que el Estado peruano es débil en colaboración y coordinación entre los ministerios y los niveles de gobierno y esto se traduce en un grave obstáculo a la formulación e implementación de políticas, cuando no en disputas interministeriales.

1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú, Santiago, 2017.

### 3. CONTRATOS, LICENCIAS Y EXPLORACIÓN

Si bien el desempeño del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) con relación a la **recolección y mantenimiento de información geológica** (3,24) es idóneo, no se cuenta con información geofísica actualizada para todas las zonas altoandinas ni se pone en valor la abundante y valiosa información geológica acumulada en las últimas dos décadas por parte de los titulares que ejecutaron proyectos de exploración y renunciaron luego a sus concesiones. Los titulares entregan la información geológica de sus labores de exploración a la DGM. Esta es a menudo bastante incompleta y es conservada en el MINEM más como un repositorio físico, no codificado, que no es de acceso público y, por lo tanto, no es puesta en valor.

El sistema de **otorgamiento de los títulos mineros** se ha mantenido con éxito por más de 25 años. La gestión de los procedimientos se destaca por su simplicidad, transparencia, no discrecionalidad y accesibilidad, así como por la seguridad jurídica que ofrece. De hecho, es una ventaja competitiva frente a otros países con procedimientos más complejos y en donde incluso se requiere acreditar cierta idoneidad. La principal crítica tiene que ver con el poco control acerca de quién obtiene las concesiones mineras y la posibilidad de mantener un número ilimitado de concesiones mineras sin inversión o producción. Ahora bien, como desincentivo a la especulación, en el año 2008 y luego con ajustes normativos hasta la fecha (el último del año 2019) se introdujeron las penalidades por no alcanzar la producción mínima, y el monto se ha incrementado significativamente convirtiéndose en un desincentivo económico para mantener una concesión minera “ociosa”. Aunque la mayoría de las grandes empresas se sienten cómodas con las normas, los pequeños mineros reclaman que se reduce su capacidad para acceder a prospectos y desarrollar proyectos en áreas ocupadas por concesiones que permanecen “ociosas”.

Un hallazgo a destacar, sin embargo, es la importante brecha entre la normativa (3.90) y la capacidad y eficacia institucional (3.15) para su aplicación en la práctica, la cual ha introducido demoras mayores a un año en la mayoría de los casos en la obtención de los títulos mineros. De acuerdo con datos de INGEMMET, en el 2010 se otorgaba un título minero en un promedio de cuatro meses, mientras que en la actualidad el promedio es de doce meses. Esto se debe a que primeramente el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) debe determinar la existencia de recursos forestales y de fauna, y requiere opinión favorable que verifique que no hay superposición con una concesión forestal. Como SERFOR no cuenta con un catastro de las concesiones forestales como lo hace INGEMMET para las concesiones mineras, se toma entre 6 a 12 meses para emitir su opinión, dependiendo de la región ya que cada región tiene su propio procedimiento y formas de gestionar la información. Cabe destacar que este trámite, cuyo plazo se ha ido alargando, es únicamente para obtener la concesión, es decir no habilita para comenzar trabajos en el lugar.



## 4. OPERACIONES MINERAS

Una revisión de la **legislación y procedimientos mineros** muestra que la multiplicación de procedimientos administrativos ha elevado de manera significativa los costos regulatorios para la exploración y para llegar a la concreción de un proyecto minero. El mayor problema que resalta en la aplicación de la normativa ambiental y de los procedimientos mineros tiene que ver con que existen plazos bien establecidos para las tramitaciones que debe seguir un proyecto minero para materializarse, pero, sin embargo, dichos plazos no se cumplen en la práctica y los procesos se alargan demasiado. De acuerdo con algunas empresas, demora entre un año y medio y dos la obtención de la aprobación del gobierno para realizar trabajos de exploración (perforaciones diamantinas). Esta problemática se origina por varios motivos: demoras de las entidades opinantes que pudieran tener que intervenir en el proceso, falta de recursos o personal para atender los procedimientos, existencia de un control previo en lugar de control posterior, aplicación no razonable de la responsabilidad administrativa, falta de procedimientos integrados, presentación incompleta de antecedentes del proyecto por parte de las empresas, o incluso consideraciones políticas o sociales. Para contar con una regulación minera competitiva, un país no sólo debe asegurar tiempos razonables en la obtención de permisos. Es importante también la transparencia, predictibilidad y no-discrecionalidad en el procesamiento de los permisos para la actividad minera. Sin embargo, tan importante como la competitividad es la sostenibilidad, la que requiere que el procesamiento de permisos mineros se realice con el rigor necesario de manera que se garantice una adecuada gestión de los impactos ambientales y sociales, así como el resguardo de los derechos de las comunidades y pueblos en el entorno de la actividad minera.

Con relación a las **reglas de compensación de tierras y reasentamiento**, el mecanismo de adquisición de la tierra por medio de una transacción entre privados, ha conducido a que los valores que solicitan los dueños del predio se hayan tornado muy superiores al valor real del terreno. Este hecho puede frenar el desarrollo minero, sobre todo de aquellos proyectos con márgenes bajos de rentabilidad y/o los de mediana minería. En el tema del acceso a la tierra, compensaciones y reasentamiento, en las entrevistas realizadas surgió con fuerza la idea de que existe, por diseño, una notoria ausencia de monitoreo oportuno del Estado en estos procesos, el cual sólo actúa cuando la situación se transforma en un conflicto social. Esta problemática representa un importante desafío para la OGGs (Oficina General de Gestión Social) del MINEM.

Los temas de **gestión ambiental**, junto con los procedimientos mineros, son los que más han evolucionado en la normativa minera peruana. Los estándares son cada vez más exigentes y la regulación más compleja, pero causan retrasos a las inversiones a pesar de ciertos esfuerzos puntuales por hacer los procedimientos más dinámicos y eficientes. Un esfuerzo para destacar es la autorización ambiental global de SENACE (Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles) que permite obtener, además de la aprobación ambiental, algunos títulos habilitantes. Los entrevistados de la industria señalaron también el tiempo excesivo de tramitación para obtener la concesión de agua. Algunos entrevistados del gobierno observaron que la Autoridad Nacional del Agua (ANA) tiene poco personal para cumplir a tiempo con la revisión de solicitudes, aprobación, seguimiento, y fiscalización de las concesiones de agua.

Un tema importante en la comprensión de los proyectos mineros por parte de las comunidades y de los ciudadanos es la transparencia. Es por ello que la información relevante del proyecto debiera estar disponible para que la población interesada y/o afectada por el mismo tenga una opinión fundada y pueda participar adecuadamente en el proceso de participación o consulta que establece el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Sin embargo, en el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) no se publica la información importante que entregan las empresas para la obtención del Certificado Ambiental, como así tampoco las observaciones que realiza la autoridad ambiental ni las respuestas de las empresas. Si bien existe una normativa que permite la identificación y la asignación de responsabilidades por eventuales pasivos ambientales mineros, lo cierto es que la tarea de identificación de estos no ha terminado y el MINEM continúa identificando nuevos pasivos. Esta herencia de pasivos ambientales no remediados sin duda afecta la imagen de la industria minera moderna, a la cual se la hace responsable por los errores del pasado en donde no había mayor exigencia ambiental y en donde, en la mayoría de los casos, ya no existen responsables por esos pasivos.

La normativa respecto a **la gestión social**, su seguimiento y la resolución de conflictos, de haberlos, está dispersa y son varias las instituciones públicas que intervienen o deben intervenir en el monitoreo de los impactos sociales, en la prevención de conflictos y en la solución de estos, y no existe un protocolo que delimite claramente cuándo deben intervenir las diferentes entidades. De la revisión de dos ejemplos relacionados con el agua y la minería, con el propósito de describir la conflictividad por el recurso agua, lo que queda en evidencia es que las empresas mineras no solo deben contar con los permisos ambientales y sectoriales en regla, sino que deben desarrollar la aceptación de las comunidades para sus proyectos. Varios conflictos sociales que involucran la minería (de los 188 conflictos sociales reportados por la Defensoría del Pueblo en abril 2020, el 64% de los casos corresponde a conflictos relacionados con el tema minero) demuestran que los instrumentos de gestión social con que cuenta el SEIA no han sido suficientes para prevenir, detectar y gestionar, dentro de una institucionalidad, los conflictos sociales. Algunos entrevistados de la sociedad civil perciben que las evaluaciones que se realizan en el SEIA enfatizan cada vez más los aspectos técnicos, pero no así en la participación ciudadana y el relacionamiento con las comunidades para obtener evaluaciones de los impactos sociales que generen confianza. El proceso de la participación ciudadana debiera ser revisado, ya que claramente no previene los conflictos y no garantiza la incorporación de las opiniones de los ciudadanos en los procesos de participación y consulta. Ambos mecanismos, PC y CP, son mecanismos de relacionamiento e inclusión ciudadana que, cuando aplican, se ejecutan en tiempos distintos en la tramitación de sus procesos. En cuanto al EIA, primero se implementan los mecanismos de PC que corresponden, durante su elaboración y aprobación, para que luego, si corresponde, se lleve a cabo el mecanismo de CP. Con la intención de armonizar estos mecanismos de participación ciudadana podría evaluarse la alternativa de que se permita a los proyectos desarrollar la Consulta Previa para explotación durante la tramitación del EIA y juntamente con la ejecución de la PC.

El mayor desafío en el tema del **transporte de minerales** es la definición de hasta dónde llega el área de influencia del proyecto cuando el destino del mineral se encuentra a varios cientos de kilómetros de la mina, y cuán inclusivas deben ser las consultas ciudadanas con todas las poblaciones involucradas. Esto es algo que no está claramente definido en la normativa ambiental. Las brechas de infraestructura en general pero especialmente vial y de ferrocarriles, viene afectando sin duda al país y el desarrollo de proyectos mineros.

Los entrevistados en su conjunto otorgaron a la normativa para la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) un puntaje muy alto, aun cuando es un sector de la minería que ha generado muchos conflictos. A lo largo de la última década se ha visto cómo la norma que excepcionalmente permitía a mineros ilegales convertirse en mineros en proceso de formalización y luego regularizar su situación, se ha venido prorrogando repetidamente, haciendo que en la práctica cualquier interesado simplemente se registre en el área de una concesión, y continúe realizando actividades sin mayores obligaciones con la expectativa de que los plazos se sigan prorrogando. La mayoría de las grandes empresas considera que la extensión constante del proceso de formalización está creando un incentivo para que los mineros invadan cada vez más concesiones ya que, en la práctica, los mineros informales ocupan nuevas tierras y solicitan la formalización, presionando así al gobierno para posponer la fecha límite final indefinidamente. En todo caso, la mayor parte de los conflictos relacionados con la formalización no tienen que ver con la gran minería sino con concesionarios de pequeña minería. Desde que MINEM trasladó la mayor parte de su competencia sobre MAPE a los gobiernos regionales, la minería informal ha acumulado un fuerte poder territorial e importancia política.

La lucha contra la minería ilegal hoy se encuentra dirigida por distintas entidades, incluido el MINEM, pero compartiendo su rol director con la PCM, el MINAM y el Ministerio del Interior, con participación de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Pese a los esfuerzos de coordinación interinstitucional, el enfoque principal sigue centrado en un elemento reactivo: la interdicción. Hay un enorme vacío en la producción e integración de información y no existe una política clara de trazabilidad.

Con relación al tema de **salud y seguridad ocupacional**, destacamos que el hecho de que dos instituciones públicas, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), fiscalicen una misma norma -el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería-, conlleva a una posible falta de claridad en las atribuciones de cada institución. Como consecuencia, existe la posibilidad que ciertas áreas no sean fiscalizadas, o que algunas sean fiscalizadas doblemente. También genera incertidumbre en el fiscalizado, en el sentido de no saber a qué institución debe responder ante un posible incumplimiento. SUNAFIL y OSINERGMIN recientemente están trabajando en un acuerdo acerca de qué artículos del reglamento debe fiscalizar cada institución, para reducir vacíos o duplicaciones en sus competencias. En las diversas etapas de aprobación de los proyectos mineros para obtener los permisos ambientales y sectoriales, ninguna institución revisa y evalúa ex ante los proyectos desde el punto de vista de la seguridad, sólo se fiscaliza ex post que el proyecto cumpla con el reglamento.

Con relación a **cierre de minas y garantías financieras**, recientemente se han presentado ciertos casos que prueban que el sistema de garantías financieras para el cierre de minas parece no ser suficiente. Por ejemplo, situaciones en donde se produce el abandono de las operaciones mineras antes de concluir el ciclo de vida del proyecto u otras en donde las garantías han sido insuficientes para resolver el problema ambiental. La información respecto a los montos de las garantías de los planes de cierre aprobados a favor del MINEM no es pública, lo que no ayuda a generar confianza en el público respecto de si las garantías dispuestas por las empresas actualmente son suficientes para solventar los costos de cierre en caso de que alguna empresa abandone el proyecto antes de su fecha de cierre estimada.

Se observó que no existe una reglamentación o guía detallada que establezca cómo se debe realizar el cálculo de los costos del cierre y la determinación de la garantía. Además, algunos entrevistados de la sociedad civil destacaron que no existe claridad acerca de cómo la autoridad revisa y verifica que los costos de cierre de mina presentados por la empresa sean los correctos, y se encuentren bien fundamentados o respaldados con facturas, contratos, cotizaciones, etc. Los entrevistados también notaron la ausencia de coordinación entre la autoridad ambiental y la autoridad sectorial para la revisión, evaluación y aprobación de los planes de cierre de minas. Por ello, podrían producirse inconsistencias entre el cierre presentado ante la autoridad ambiental y la autoridad minera.

## 5. RÉGIMEN FISCAL

El desempeño del **régimen fiscal** muestra que, si bien la política e instrumentos fiscales (3,07) delimitan un régimen fiscal adecuado y suficientemente competitivo, existe una brecha importante entre la buena calidad de las normas de administración tributaria minera (3,44) con relación a la implementación y las capacidades de administración tributaria minera (2,54). Igualmente, las capacidades institucionales para la auditoría fiscal minera (2,92) tienen un amplio margen de mejora.

En relación a la administración tributaria minera, cabe notar que las obligaciones tributarias de las empresas mineras generan una de las mayores contribuciones del sector minero al Estado. Con base en una comparación internacional de la carga tributaria para la minería, la industria considera que el país se encuentra dentro del promedio de la región (42-52% de la utilidad operativa). El régimen fiscal inicialmente es regresivo (regalía mínima de 1% de las ventas), pero a partir de 30% de rentabilidad se torna ligeramente progresivo. Eso es atractivo para las empresas. Según la industria, la carga tributaria no es un desincentivo; el problema son los cambios frecuentes sin consulta con el sector privado. Sin embargo, la SUNAT considera que las definiciones de la Ley General de Minería son muy generales y todavía no están adecuadas a la realidad del sector, generando muchas demandas de consultas por causa de conceptos que no están más vigentes.

No hay ninguna norma o guía de orientación con lineamientos para el sector minero salvo las consultas institucionales que hace el gremio por alguna medida en particular. El progreso logrado en la transparencia de la recaudación y el pago de impuestos y regalías, así como en la publicación y accesibilidad de los contratos de estabilidad e inversión, representan un importante avance del sector minero. La industria considera que el instrumento “Obras por Impuestos (OxI)” es positivo, pero no llega a ser lo efectivo que podría ser. Algunas empresas ven que existe todavía incertidumbre en el proceso previo a la priorización de los proyectos y el concurso y posterior adjudicación de estos. Existe un banco de proyectos de inversión en Invierte Perú, del MEF (antiguo Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP), con fichas técnicas y necesidades de inversión. Sin embargo, las fichas no siempre tienen la calidad necesaria y es difícil añadir nuevos proyectos a la base de datos. El proceso de aprobación es muy largo, puede demorar hasta 2 años. La certificación de las obras realizadas es complicada y el mantenimiento de las obras también es un desafío.

Se realizan frecuentes **auditorías fiscales mineras** a las grandes empresas. Los criterios de selección de empresas a auditar son: riesgos, participación en sector económico, y otros (reservados). Los programas de fiscalización son un segmento importante de las auditorías. La SUNAT posee un equipo especializado, pero el personal es limitado. Actualmente, existe un debate acerca del alcance de la protección otorgada por los contratos de estabilidad y otros incentivos. Por ejemplo, con respecto a los contratos de estabilidad tributaria, la SUNAT interpretó que abarcan exclusivamente actividades relacionadas con inversiones que se presentaron y aprobaron mediante el estudio de factibilidad, pero no las futuras ampliaciones que se realicen. Dadas estas situaciones, hay empresas que han presentado sus casos a las autoridades judiciales.

## 6. DISTRIBUCIÓN Y GESTIÓN DE INGRESOS

El desempeño en la **distribución y gestión de ingresos** fiscales generados por la minería es el más bajo en toda la cadena de valor. Si bien las normas de distribución (4,00) y estabilidad fiscal (4,00) son de muy buena calidad, la brecha de implementación en la práctica es muy significativa, con un serio problema de capacidades institucionales en la distribución de ingresos (2,06) y con desafíos importantes en la gestión de los fondos de estabilidad fiscal (2,13). El nivel de transparencia de la distribución y estabilidad fiscal (3,00) es adecuado, aunque debe continuar mejorando.

Las **reglas de distribución del canon y regalías** de la minería es el resultado de una combinación de tres políticas: una sectorial que da prioridad a la atracción de inversiones, una política macroeconómica que ha tenido mucho éxito en mantener bajo control la gestión de las finanzas públicas y una política de descentralización cuya agenda aún no está acabada. Este es uno de los temas más criticados por los entrevistados pues por un lado se cuenta con una gran cantidad de recursos que son transferidos a los gobiernos locales sin que se evidencie un uso adecuado de éstos. Más que un problema de distribución es sobre todo un problema de ejecución, algo evidente que en más de una década no encuentra solución. El gobierno central impuso fuertes requisitos fiduciarios para el gasto y un estricto control administrativo a través del SNIP (ahora “Invierte Perú”). Estas restricciones mejoraron la responsabilidad fiscal y ayudaron a reducir la corrupción, pero muchas municipalidades a menudo no pudieron invertir su presupuesto. El sistema de asignación crea grandes diferencias en las transferencias de ingresos mineros entre gobiernos regionales y municipales de regiones productoras y regiones no productoras.

No existen evaluaciones de conocimiento público de la eficacia de dichos mecanismos de distribución, aunque es evidente que la alta incidencia de estos recursos durante el período de altos precios de los metales a partir de 2004 ha dinamizado la inversión pública regional y municipal. Sin embargo, ha generado vulnerabilidad en las regiones productoras que carecen de mecanismos para amortiguar eventuales caídas de los precios (fondos de estabilización o de ahorro). La legislación no contemplaba ningún mecanismo para ahorrar los excedentes regionales y municipales en los años de altos precios de las materias primas. El debate sobre las reformas para la distribución del canon minero está, por consiguiente, en la agenda pública. Gobierno e industria están de acuerdo en que cambiar las reglas de distribución es un ejercicio político que va a tomar tiempo. No obstante, toda reforma a la distribución debe acompañarse necesariamente del fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos regionales y municipales para definir inversiones y de gestión y ejecución de obras.

Las normas de estabilidad fiscal han creado el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) cuyo objetivo es la acumulación de recursos durante las épocas de auge económico con la finalidad de poder utilizarlos en épocas de recesión o contingencias (tales como desastres naturales). El sistema tributario peruano descansa en pocos impuestos y, en general, la presión tributaria (entre 14% a 16%) es baja comparada con países de la región y más baja aún con relación a los países de la OCDE. Los ingresos públicos son muy sensibles al ciclo económico de los metales. Se observa una alta correlación entre la recaudación y la evolución de los términos de intercambio, lo que evidencia la importancia del sector minero en la recaudación. Desde su creación en 1999 hasta 2014, el FEF registró un crecimiento continuo tanto en saldo como en porcentaje del PBI: de US\$ 100 millones (0,2% del PBI) a US\$ 9.159 millones (4,5% del PBI). A su vez, el deterioro del resultado económico desde 2014 no permitió que el fondo continuase creciendo. El saldo del fondo a fines del 2019 era de US\$ 5,4 mil millones. Sin embargo, pese al alto nivel de reservas del FEF, la renta que se ha capturado durante el período de altos precios parece no ser suficiente para responder a la crisis del Coronavirus.

En el marco de las reglas sobre la transparencia de los ingresos, la difusión de información sobre los proyectos mineros es primordial para evitar su posible impacto en los conflictos sociales. En el Perú, el acceso a la información está garantizado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, Perú sigue siendo un miembro activo de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), un estándar global de buen gobierno para el petróleo, el gas y los minerales. Actualmente, en el marco de la innovación y profundización del proceso de la EITI, se está desarrollando un programa subnacional en cinco regiones prioritarias para hacer más transparente la gestión de los recursos asignados a los gobiernos regionales y municipales. Ya se ha publicado 14 informes, 3 en Apurímac, 2 en Arequipa, 1 en Loreto, 4 en Moquegua y 4 en Piura. Los informes contienen abundante información de las transferencias por canon y su distribución regional (distritos, municipios, universidades) y rubros agregados de cómo se gastan los recursos. Habría espacio para trabajar con las regiones para llevar estos informes regionales a un formato más ágil, más orientado a monitoreo y rendición de cuentas.

## 7. IMPACTO LOCAL

Comprender cómo el Estado regula y si cuenta con políticas para que los proyectos mineros generen beneficios para la comunidad, es el objetivo de esta sección de impacto local. A excepción de las políticas de empleo directo (4,00), la sección de impacto local tiene la más baja puntuación en relación con algunas normativas, principalmente referidas a normas de contenido local (2,50) y a la responsabilidad social empresarial (2,50), temas que inciden de manera importante en el relacionamiento empresas-comunidad. Igual de insuficiente son las capacidades institucionales de ejecución de distintos temas de impacto local, especialmente en lo referido a la participación comunitaria (2,20) y a la responsabilidad social empresarial (2,39).

La principal **política de empleo** del país se refleja en la Ley General del Trabajo. Esta ley limita la contratación de personal extranjero hasta un máximo de 20% y el monto total de la planilla de pago de remuneraciones a extranjeros no puede superar el 30%. Además, en la Declaración Jurada que

debe hacer el solicitante de una concesión minera, previo a su otorgamiento, se debe comprometer a fomentar preferentemente la contratación local. Según estadísticas del MINEM, en el año 2018 el personal empleado en la minería procedente de la misma región donde se encuentra la operación minera representaba el 52,2% y el personal proveniente de otras regiones correspondió al 47,8 %. En general, los trabajadores locales contratados son para labores que no requieren de especialización o calificación. Estas estadísticas reflejan un desafío muy importante para el gobierno y el sector minero en general, empresas mineras y proveedores, que es el de capacitar a los trabajadores locales en las técnicas del trabajo minero, que cada día es más demandante de personal altamente capacitado. No basta solo con tener normas para que las empresas mineras propendan a contratar trabajadores locales, sino que la localidad debe contar con trabajadores suficientemente formados y competentes para realizar las tareas propias de la industria minera.

La presencia de operaciones mineras en las regiones les ofrece la oportunidad de apoyar actividades de desarrollo económico local o regional y el desarrollo de competencias laborales de la población en su área de influencia. La automatización creciente de la industria minera reducirá gradualmente las oportunidades de empleo de mano de obra no calificada o semicalificada. Sin embargo, la nueva tecnología ofrece la oportunidad a la industria de ser un centro difusor importante de tecnología, innovación y conocimientos. Las políticas de contenido local funcionan mejor cuando son flexibles, sin contradecir tratados de comercio e inversión internacionales y se implementan más que como requisitos a través de promoción e incentivos vía políticas, programas y proyectos. Perú no cuenta con **normas de contenido local y desarrollo de proveedores**, políticas y programas como parte de una estrategia nacional de contribución de la minería al desarrollo de la empleabilidad, la capacidad industrial, la infraestructura regional y la innovación tecnológica. Lo que existe son emprendimientos individuales y voluntarios de algunas empresas mineras, pero no son programas nacionales que formen parte de una estrategia o política de mediano y largo plazo del Estado peruano. El aporte de los proyectos mineros al desarrollo económico y social local no está suficientemente articulado y su promoción es débil. Esto implica que, aun cuando los aportes pueden ser cuantiosos, pueden ser poco efectivos sobre todo si son producto de las presiones de los gobiernos locales o de líderes de algunas comunidades. Por el potencial que tiene la industria en el Perú, el país se beneficiaría mucho más si desarrolla e implementa una política de largo plazo que brinde los incentivos, lineamientos y directrices sobre cómo la minería debe contribuir al desarrollo económico y social local, y defina cuáles son los mejores mecanismos para decidir en qué invertir los recursos públicos y privados que se podrían movilizar alrededor de esta política.

En términos de las **normas sobre participación comunitaria**, la Consulta Previa a la inversión se realiza después de que se concluye el proceso de evaluación ambiental y se otorga el certificado ambiental. Existen opiniones encontradas entre los entrevistados acerca de cuándo debería aplicarse la CP, si antes, durante o después de la evaluación ambiental. De todos modos, si bien el resultado de la CP no es vinculante, lo que queda establecido en el EIA sí lo es. Entre los entrevistados de la industria minera existen opiniones en el sentido de que la CP no debiera aplicarse para las exploraciones ya que es una actividad de investigación más que de operación o desarrollo de proyecto minero, y es una actividad transitoria y de corto plazo, comparado con un proyecto minero de construcción operación y cierre. Los entrevistados coincidieron en señalar que en la práctica no existen dificultades de fondo

en la consulta previa y sus resultados, sino que existen serios rezagos en la gestión de los procesos. De acuerdo con lo informado en la página web del MINEM a la fecha se han realizado 15 CP en el sector minero, todas de exploración, no siendo un gran número considerando que la ley data del 2011. El proceso de CP debe demorar máximo 120 días. Sin embargo, dura entre 150 y 200 días en promedio, según los entrevistados. La demora principal se ubica en la etapa de la identificación de los pueblos indígenas a ser consultados. Respecto a la participación ciudadana, la mayor debilidad que se mencionó en el transcurso de las entrevistas es la falta de acceso de la ciudadanía a toda la información que las empresas mineras entregan al SEIA para evaluación y a las consultas o solicitudes de información adicional que se realiza al SENACE, así como a las respuestas de las empresas.

El sector privado ve en el Gobierno un apoyo en el manejo de la RSE y su relacionamiento social con sus comunidades de influencia, sobre todo en situaciones de conflicto. Sin embargo, la credibilidad del Estado ante los inversionistas y la sociedad civil como entidad normativa, reguladora y gestora se ha reducido en los últimos años como resultado de varios conflictos sociales. La falta de una estructura que le dé presencia desconcentrada para una intervención temprana del gobierno central en las regiones mineras ha limitado su capacidad para gestionar de forma efectiva los conflictos sociales. Eso ha contribuido a la falta de aceptación social de varios proyectos de minería que son técnica y financieramente factibles. Hoy los proyectos mineros no debieran concebirse sin que se planifique tempranamente, durante el diseño del proyecto, cuál sería su contribución directa de largo plazo al desarrollo territorial en la región, y acordar con los pobladores durante los procesos de consulta o participación, cómo se impulsarían transformaciones de largo plazo que mejoren el bienestar de los pobladores en la zona de influencia del proyecto. Una estrategia empresarial de contribución al desarrollo territorial que se apoye en las capacidades y recursos de las diferentes poblaciones y zonas geográficas complementaría los mecanismos de provisión de empleo y desarrollo de proveedores existentes, y ayudaría a generar transformaciones que sostengan una prosperidad compartida en un territorio mejor integrado, respetando las responsabilidades y atribuciones de los gobiernos municipales, regionales y nacional.

## 8. PRIORIDADES DE LOS ACTORES SECTORIALES

Durante la fase de entrevistas del DSM, se solicitó a todos los entrevistados que identificaran sus principales prioridades para el sector. Específicamente, los encuestados recibieron una Plantilla de Votos y cada encuestado seleccionó los temas evaluados en el DSM que consideraron más importantes. Las áreas prioritarias se definieron como áreas donde las reformas tendrían más probabilidades de mejorar significativamente el funcionamiento del sector con el objetivo de aumentar la contribución del sector minero al desarrollo sostenible en general. Se debe tener en cuenta que, por definición, un área de prioridad es un indicador del marco de DSM.

Siete temas están enumerados por los tres actores sectoriales como prioridades principales. Corregir las debilidades de la Coordinación Intergubernamental es la principal prioridad para el Gobierno y también merece un alto interés para la Industria, pero en cambio no aparece entre las principales prioridades para la Sociedad Civil, que eligió en cambio la Gestión del Impacto Ambiental como su principal preocupación.



El informe ha identificado una convergencia notable entre las prioridades seleccionadas por las tres partes en el ejercicio de votación y las áreas con espacio para la mejora señaladas a partir de las respuestas de los cuestionarios. Es decir, en el cuadro integral que da cuenta de los puntajes obtenidos en cada uno de los temas que competen a esta evaluación, puede observarse que tanto la “Gestión del impacto social”, como la “Participación Ciudadana” son percibidas como débiles en lo que se refiere a la implementación de las normas e iniciativas vigentes.

Resulta interesante la confirmación de que estas debilidades sean señaladas a su vez como prioridades tanto para el gobierno, como para la industria y la sociedad civil. Esta convergencia puede ser muy positiva a la hora de plantear una agenda de mejoras, ya que si hay consenso respecto de la importancia fundamental que tiene la aceptación social de los proyectos, parecería acertado concentrar los esfuerzos en optimizar la institucionalidad a cargo de la gestión minera con énfasis en el impacto social, ambiental y la participación ciudadana. Una agenda de mejoras implicaría consolidar los esfuerzos e iniciativas de mejora en políticas públicas explícitas que se traduzcan en cambios concretos en el corto, mediano y largo plazo.

## 9. AGENDA DE MEJORAS

Este Diagnóstico Sectorial Minero ha identificado áreas de mejora, ya sea en las normas o en su implementación. El grado de avance que ha logrado la minería en los últimos veinte años en el Perú, plantea al Estado peruano la necesidad de fortalecer sus políticas mineras para que, construyendo a partir de la política vigente que impulsa la atracción de inversiones para impulsar la exploración y producción mineras (“**más minería**”), refuerce la agenda sectorial por una “**mejor minería**” en términos de sostenibilidad y un sector minero que genere “**mayor desarrollo**”, sobre todo territorial.

Estas últimas dos premisas, que se orientan a responder a los mayores desafíos que enfrenta el crecimiento de la minería en el Perú, aspirarían a: i) mejorar las condiciones de sostenibilidad ambiental y social, y su cumplimiento, apuntando a un adecuado balance entre los derechos mineros y los derechos ciudadanos, generando mayor credibilidad y legitimidad de las entidades promotoras, reguladoras y fiscalizadoras mineras (“**mejor minería**”), y ii) complementar las políticas para el crecimiento de la minería con políticas públicas proactivas y sostenidas para que el crecimiento de la minería genere más desarrollo local, regional y nacional (“**mayor desarrollo**”), identificando y aprovechando su potencial de generación de beneficios socioeconómicos para la población, especialmente en las zonas donde se realizan actividades mineras.

La sección final del presente informe delinea una posible agenda de cambios y mejoras orientadas a compatibilizar competitividad con sostenibilidad, que redunden en mayor desarrollo sostenible de la economía nacional, pero sobre todo que potencie el desarrollo territorial en las regiones mineras.

La mejora general más importante propuesta por el DSM es: iniciar la formulación de una política minera nacional concertada a largo plazo, que proporcione orientación a los reguladores y partes interesadas y permita una coordinación interministerial constructiva para mejorar la competitividad, la sostenibilidad y el impacto en el desarrollo.

Las propuestas de mejoras establecen una agenda de reformas sectoriales ejecutables y se agrupan en cuatro pilares que apuntan a mejorar la sostenibilidad social, el desarrollo económico local, la eficiencia institucional y a abordar la MAPE y la minería ilegal:

### **A. Mejorar la credibilidad institucional para garantizar la sostenibilidad en las regiones mineras.**

*En el corto plazo:*

1. Elaborar y aprobar lineamientos de consulta previa aplicados a la exploración minera que se concentren principalmente en el acceso a terrenos superficiales y potenciales impactos en aguas superficiales y subterráneas.
2. Brindar apoyo al Ministerio de Cultura para actualizar y completar la base de datos de pueblos indígenas.
3. Fortalecer la función de gestión social del MINEM permitiendo que el sector lleve a cabo consultas previas de manera oportuna y efectiva, y asegurando que el relacionamiento entre el gobierno y la comunidad en las regiones mineras comience temprano, sea sostenido e inclusivo.
4. Poner a disposición de los Servicios Forestales financiamiento y asistencia técnica para que desempeñen de manera eficiente su rol en el otorgamiento de concesiones.

*En el mediano plazo:*

5. Llevar a cabo una evaluación de las experiencias, resultados y lecciones de la consulta previa y la participación ciudadana, y modernizar las regulaciones en esta materia.
6. Evaluar las salvaguardas ambientales y sociales para asegurar que sean “proporcionales” a los impactos y riesgos ambientales y sociales para la amplia gama de actividades de exploración y minería.
7. Modernizar los procesos de certificación y fiscalización ambiental y hacerlos completamente transparentes al público.
8. Apoyar a las agencias ambientales gubernamentales para que asuman de forma progresiva la responsabilidad de la generación y recopilación de datos de línea de base para la Evaluación de Impacto Ambiental.
9. El MINEM debería establecer “Centros regionales de documentación e información minera” (hubs) como parte de su presencia geográfica sostenida en las regiones mineras.

## **B. Políticas públicas para que la expansión minera genere mayor desarrollo territorial y nacional**

*En el corto plazo:*

10. Revisar la cadena de valor de la minería en lo que se refiere a la devolución del IGV y fortalecer las medidas anti-elusión.
11. Evaluar la viabilidad de establecer una agencia de ejecución alternativa complementaria para la inversión pública en las regiones mineras.
12. Adoptar un enfoque multisectorial para invertir en corredores económicos en regiones mineras para el desarrollo territorial.
13. Establecer una agenda de “descarbonización” de la economía e identificar oportunidades para ecologizar la cadena de valor minera, evaluar las emisiones de carbono y la huella hídrica de la cadena de valor de la minería.

*En el mediano plazo:*

14. Incentivar centros educativos que se ajusten a las necesidades de la industria, con foco en competencias transferibles a otros sectores como la agricultura, la construcción y la manufactura.
15. Introducir un conjunto de políticas públicas sectoriales y transversales diversas que aprovechen las oportunidades que generan los proyectos mineros para invertir en un desarrollo económico inclusivo y de base amplia.
16. Hacer de la “Hoja de Ruta Tecnológica Minera” una política nacional de largo plazo.
17. Desarrollar e implementar incentivos para que las empresas mineras planifiquen y ejecuten infraestructura compartida entre varios proyectos mineros cuando sea factible y conveniente.
18. Acordar el diseño y la implementación de una hoja de ruta para ecologizar la cadena de valor de la minería.
19. Seguir la evolución de las emisiones de carbono y la huella hídrica de la cadena de valor de la minería.

## **C. Mejorar la eficiencia institucional para la expansión de la actividad minera.**

*En el corto plazo:*

20. Desarrollar y operar un tablero de control de permisos de proyectos mineros y una matriz de rendición de cuentas y seguimiento al desempeño sectorial para rastrear y evaluar el progreso de inversión de los proyectos mineros, de manera sistemática y en tiempo real.

21. Invertir en fortalecimiento institucional, modernización y desarrollo de capacidades del MINEM y las autoridades regionales mineras.
22. Desarrollar y lanzar un plan nacional de geología ambicioso y bien financiado a cargo de INGEMMET para mejorar el conocimiento geológico, especialmente de los minerales críticos para una economía baja en carbono y una transición energética.
23. Asegurar que INGEMMET acceda y procese los datos de exploración de las empresas mineras y los difunda abiertamente al público.

#### **D. Desarrollo de la MAPE y freno a la minería ilegal.**

*En el corto plazo:*

24. Diseñar e implementar un nuevo esquema de licencias y permisos para la minería artesanal y de pequeña escala que conduzca a la formalización y mejora de prácticas ambientales y sociales.
25. Mejorar los incentivos, equipar y capacitar a los gobiernos regionales para brindar apoyo y fiscalización a la minería artesanal y de pequeña escala.
26. Fortalecer la integración e inter-operabilidad de información entre diferentes agencias gubernamentales involucradas en el combate de la minería ilegal.

# I. Introducción

El Diagnóstico del Sector Minero (DSM) es una herramienta que el Banco Mundial ha desarrollado, primero, para evaluar exhaustivamente las leyes, normas y regulaciones en el sector minero de un país; y segundo, para identificar las fortalezas y debilidades de las instituciones que implementan esas leyes, normas y regulaciones, y que gestionan y fiscalizan el sector. El DSM aborda las "normas" vigentes (situación "De Jure"), así como la medida en que estas "normas" se implementan en la práctica (desempeño "De Facto").

El análisis se basa en información recopilada de legislación, entrevistas, fuentes secundarias y cuestionarios, cuyos resultados se analizan y resumen principalmente alrededor de los eslabones de la Cadena de Valor de las Industrias Extractivas (IE)<sup>2</sup> y temas relevantes para la inversión y la gobernanza minera.

El DSM considera los puntos de vista de los tres grupos principales de actores sectoriales: gobierno, empresas mineras y sociedad civil, de manera estructurada. Es una herramienta de diagnóstico sistemática y práctica, que informa objetivamente sus principales conclusiones. Los resultados de un DSM pueden formar la base para una agenda de reformas sectoriales conducentes a un sector minero más dinámico que contribuya no sólo al crecimiento económico sino también al bienestar de la población, especialmente en las regiones mineras.

Cabe destacar que este es el segundo diagnóstico realizado en el país. Perú fue el primer país de América Latina, en 2015, donde se aplicó la metodología de la "Revisión de la Inversión y Gobernanza Minera" (MinGov). Aunque la herramienta utilizada tenía otro nombre y características ligeramente diferentes, las conclusiones de aquel trabajo sirvieron para poner en perspectiva la evolución del sector minero en estos últimos cinco años, y proponer recomendaciones para fortalecer la gobernanza del sector minero y, consecuentemente, el clima de inversiones y el impacto en el desarrollo.

El DSM de Perú recopila y comparte información sobre la estructura de gestión y la gobernabilidad del sector minero a nivel del gobierno central y de las regiones. Analiza las normas y políticas vigentes en el sector minero y la brecha entre esta normativa y su implementación en la práctica. No solo revisa el desempeño del sector desde la perspectiva de los tres grupos principales de actores sectoriales, sino que también recoge sus prioridades para mejorar el desempeño del sector minero.

El DSM fue solicitado por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Perú. Si bien el plan original era que un equipo del Banco Mundial viajase en el mes de abril del 2020 a Lima, y visitara luego algunas regiones para conducir la evaluación, la pandemia Covid 19 obligó a cambiar los planes y la logística. Igualmente, se tenía previsto organizar talleres de revisión

2 La Cadena de Valor de las Industrias Extractivas es una metodología adoptada por el Banco Mundial para sistematizar las distintas dimensiones de gestión sectorial minera desde el punto de vista del regulador minero, distinta de la cadena de valor global desde el punto de vista de la industria. Ver Alba (2009). Con el término Industrias Extractivas se refiere a la minería y los hidrocarburos, ya que esta misma metodología se utiliza para evaluar a ambos sectores. En el marco de este trabajo, cada vez que hablamos de industrias extractivas, nos referimos únicamente a la minería.

de un informe borrador preliminar con cada uno de los tres sectores entrevistados. Fue así como todas las entrevistas a los actores sectoriales fueron realizadas de modo remoto por distintas plataformas online, y los talleres de revisión fueron suspendidos. Se entrevistó a una amplia gama de entidades gubernamentales, entre ellas: el MINEM, el MEF, el Ministerio de Ambiente (MINAM), Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), Autoridad Nacional del Agua (ANA), Ministerio de Cultura (MINCUL), Defensoría del Pueblo, entre otras.

Entre los actores de la industria minera de Perú se incluyeron entrevistas a la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía del Perú (SNMPE) y 12 compañías de forma individual. También se entrevistó a 8 organizaciones de la sociedad civil (OSC). Muchos más actores completaron cuestionarios exhaustivos y proporcionaron información sobre sus prioridades sectoriales (12 de la industria, 7 de OSC). En la mayoría de los casos, se realizaron entrevistas de seguimiento para aclarar las respuestas al cuestionario y explorar algunos temas con mayor detalle.

Es importante tomar en cuenta varias consideraciones para poner en perspectiva los resultados de este informe. En relación con el objeto de la evaluación de la gestión minera, la fotografía que ofrece este informe no se reduce a evaluar alguna administración particular del gobierno del Perú. Los resultados reflejan la acumulación de una década o más de normas, gestión, políticas, decisiones y acciones del gobierno. Igualmente, el análisis realizado toma en cuenta la complejidad contemporánea de la gestión minera. Hoy, la gestión de la minería rebasa los límites de la autoridad sectorial minera e involucra a varias instituciones bajo la autoridad de otros sectores de gobierno, refleja también el unitarismo descentralizado del país, resultado de la combinación de competencias del gobierno central y los gobiernos regionales (y en algunos casos, de los gobiernos municipales), y requiere cierto grado de consenso entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil. Además de estos importantes aspectos, el informe toma en cuenta la perspectiva de la competitividad y las buenas prácticas internacionales en la gestión de la política minera. Esto implica que el parámetro de análisis de la gestión minera del Perú es la competitividad regulatoria y la gestión minera de otros países de la región latinoamericana y del mundo, con quienes efectivamente Perú compite por más y mejores inversiones en exploración y producción de minerales.

Este informe presenta el análisis y los hallazgos del DSM, y está organizado de la siguiente manera:

La **Sección I.** pone en contexto la evaluación describiendo la gestión del sector minero en Perú: su importancia en la economía general, los principales roles y responsabilidades institucionales y una descripción general del marco legal y regulatorio que rige el sector minero.

En la **Sección II.** se presenta un resumen integral de los resultados: se analizan los datos agregados en el cuadro integral del DSM y se analizan las brechas de implementación entre la situación “de jure” y el desempeño “de facto”.

La **Sección III.** analiza la situación “de jure” y el desempeño “de facto” del marco de gestión del sector minero en Perú, e identifica sus debilidades.

La **Sección IV**. analiza la situación “de jure” y el desempeño “de facto” de las cinco etapas de la cadena de valor de la IE: (i) contratos, licencias y exploración; (ii) operaciones mineras; (iii) impuestos y participación estatal, (iv) distribución y gestión de ingresos; y (v) impacto local. Para cada una de estas etapas, el DSM evalúa la situación “de jure” (la legislación, las normas y las regulaciones) y el desempeño “de facto” (la capacidad institucional y eficacia), detallando las debilidades observadas.

La **Sección V**. analiza las prioridades de los actores sectoriales definidas como aquellas áreas que los entrevistados identificaron como las áreas prioritarias o clave. Son las reformas que tendrían un impacto significativo en la mejora de la contribución del sector minero al desarrollo económico sostenible y al bienestar para toda la población.

La **Sección VI**. concluye con un resumen de las fortalezas del sector, los desafíos y presenta una agenda de mejoras.

Este informe tiene cinco anexos. El Anexo I proporciona una breve descripción de la metodología del DSM. El Anexo II contiene el cuestionario del DSM y las puntuaciones para todas las preguntas individuales que forman la base de este informe. El Anexo III explica el rol de MINEM. El Anexo IV enumera las principales normas y regulaciones ambientales del sector minero. El Anexo V consiste en la plantilla con el ejercicio de votación que utilizaron los entrevistados para seleccionar sus prioridades. Al final de este documento están las referencias utilizadas para este informe. Este informe y los datos subyacentes se harán públicos en el sitio web de DSM del Banco Mundial.

# II. Sector minero del Perú

## II.1 IMPORTANCIA DEL SECTOR MINERO

### Desempeño macroeconómico

La minería ha tenido un papel fundamental en la estructuración de la economía del Perú desde tiempos ancestrales. Tras la dura crisis económica, social y política que el país experimentó durante la década de 1980, las reformas estructurales de liberalización económica de los 90s ayudaron a revertir ese entorno. La minería ha sido un sector esencial en esta recuperación que ha conducido al Perú a ser uno de los países de mayor inversión minera, crecimiento y mayor estabilidad económica en la región.

Desde el 2006, el país se ha beneficiado de una situación internacional excepcional generada por el aumento de la demanda de minerales metálicos, principalmente por parte de China. El crecimiento de la economía peruana a su vez hizo crecer considerablemente los ingresos per cápita y redujo los porcentajes de pobreza multidimensional de 48,5% en el 2014 a 20,5% en el 2018, mientras que la pobreza extrema disminuyó del 17,4% al 2,8% durante el mismo período (EY, 2019).

El desarrollo económico y la reducción de la pobreza se explican, de un lado, por factores internos como la continuidad del gobierno democrático, la capacidad de promover y mantener el estado de derecho y la estabilidad económica y social pese a una compleja secuencia de eventos políticos. De otro, por una competente política monetaria y fiscal que se ha traducido en niveles descendentes de endeudamiento público (del 44,7% del PIB en 2004 a sólo el 26,8% en 2019), reservas extranjeras que alcanzan los US\$ 68,3 mil millones en diciembre de 2019, un saldo positivo en la balanza comercial, un relativo bajo déficit en cuenta corriente y un fondo de estabilización de más de US\$ 5,4 mil millones a fines de 2019.

El riesgo país del Perú es de los más bajos en la región: 125 puntos básicos, lo que le ha permitido mantener el grado de inversión, asegurando buenas condiciones de acceso al mercado financiero internacional. La estabilidad fiscal y externa alimentada por los ingresos generados por la minería son el fundamento de la estabilidad de precios, de las tasas de cambio y de las tasas de interés las cuales, a su vez, dinamizan el ahorro y la inversión (Cooper 2019).

La minería es el principal sector generador de divisas vía exportaciones y de flujos de capital vía inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, la excesiva dependencia de Perú de sus minerales y metales hace que su economía sea vulnerable a la volatilidad de los precios mundiales, lo que plantea el desafío de una mayor diversificación económica.

### Impactos de la crisis del covid-19<sup>3</sup>

Aunque el crecimiento se desaceleró a 2,2% en 2019, Perú tiene capacidad para hacer frente a la crisis económica causada por la pandemia del covid-19. El gobierno aprobó un paquete de recuperación de

<sup>3</sup> A octubre del 2020.



1,1 mil millones de soles (equivalente a 0,14% del PIB) para atender la emergencia de salud y 10 mil millones de soles (equivalente a 1,3% del PIB) en transferencias directas para apoyar a los hogares vulnerables durante el período de aislamiento nacional. El paquete de apoyo fiscal total aprobado fue de más del 7% del PIB. En octubre de 2020, el FMI preveía una caída del PIB del 13,9% en 2020, muy superior a su predicción de agosto de una contracción del 6,5%. Las predicciones más recientes del Banco Mundial (junio de 2020) sugerían una contracción del 12%, lo mismo que el pronóstico del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El 15 de marzo de 2020, el entonces presidente Martín Vizcarra en su Mensaje a la Nación declaró el estado de emergencia nacional producto del Covid-19. Para combatir la pandemia, a diferencia de los países mineros más importantes como Canadá, Australia, Chile. Perú dio el paso extraordinario de cerrar sus minas, la base de su economía. Pero la densidad poblacional en Lima, con amplios sectores de pobreza y trabajo informal, ha limitado la efectividad de las estrictas medidas de aislamiento, minando el alcance de la ayuda del gobierno y exacerbando la paralización económica.

Con el peso de la crisis económica, la mirada se ha enfocado en el sector minero y su capacidad para mejorar la macroeconomía nacional y lograr la recuperación del país. En este contexto, el 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a solicitud del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), autorizó a las unidades mineras la realización de actividades correspondientes a los procesos necesarios para garantizar el sostenimiento de sus operaciones críticas con el personal mínimo indispensable. Muchas empresas anunciaron un aumento en las medidas de seguridad de la salud para los trabajadores y el gobierno emitió directrices y protocolos específicos sobre el tema.

La reactivación económica se organizó a través de fases. El 2 de mayo de 2020 el gobierno promulgó un decreto que detalla la primera fase, incluyendo las actividades de la gran minería. El 4 de junio de 2020 se promulgó un nuevo decreto para una segunda fase, donde se incluyeron actividades de la mediana y pequeña minería, además de la minería artesanal formalizada. La reanudación de actividades productivas comenzó a consolidarse en las primeras dos fases de la reactivación económica y llegó a la operatividad plena en la Fase III (julio), en la que regresaron a ejecutarse todas las demás actividades del sector minero que aún estaban pendientes. Al mismo tiempo, el gobierno ha ampliado los plazos para el cumplimiento de determinadas obligaciones mineras. Por ejemplo, el plazo para la presentación de la acreditación de la producción mínima correspondiente al año 2019 se pospuso hasta el 30 de septiembre de 2020, mientras que el plazo para los pagos del Derecho de Vigencia y penalidades también se prolongó hasta el 30 de septiembre.

Al momento de la elaboración del presente informe, el principal impacto de la pandemia de coronavirus sobre el sector minero fue la desaceleración de la producción, particularmente de cobre. La variación porcentual acumulada de la producción minera en los primeros seis meses de 2020/2019 fue de -12,5% para el cobre y de -32% para el oro<sup>4</sup>. En el 2020, la inversión en minería alcanzó US \$4.334 millones, un 29,6% menos que en 2019 (US \$6.157 millones). Esta variación responde principalmente a la menor inversión en desarrollo y preparación de mina (-66,8%), exploración (-37,5%) y en equipamiento minero (-28,2%). Además, de enero a noviembre de 2020, las exportaciones mineras metálicas sumaron

4 Ver MINEM, Boletín Estadístico Mensual Minero (junio 2020).

US \$22.470 millones, un descenso de 11,3% respecto a igual período del año 2019 (US \$25.321 millones). La reducción fue notable en el caso del zinc (-32,4%) y en menor medida en el cobre (-8,9%) y el oro (-11%). En julio, los precios del cobre se recuperaron a los niveles observados a principios del 2020, mientras que los precios del oro y la plata continuaron subiendo. Esto ha renovado las expectativas para que el sector minero lidere la recuperación económica más amplia de Perú.

Por otro lado, la actividad de la minería ilegal podría haber aumentado durante la crisis sanitaria. La fiscalía especializada en materia ambiental (FEMA) junto a agentes de la Policía Nacional del Perú y la Marina de Guerra realizaron 75 interdicciones (incautación y destrucción de maquinaria) contra la minería ilegal en Madre de Dios entre el inicio de la emergencia nacional del Covid-19 (16 de marzo) y finales de junio. El número de operaciones es superior al realizado en meses anteriores. Esta actividad ilegal además de depredar bosque amazónico constituye un foco de propagación del COVID-19 en comunidades nativas.

Además, la conflictividad social en torno del sector minero se ha mantenido ante las circunstancias inéditas que plantea el estado de emergencia en el marco de la pandemia. De los 188 conflictos sociales reportados por la Defensoría del Pueblo en abril 2020<sup>5</sup>, 128 son calificados como socio ambientales, siendo las causas más recurrentes el temor o riesgo a una posible afectación ambiental, los problemas de relacionamiento y, en una menor medida aspectos vinculados en una posible afectación a la propiedad y posesión de la tierra. Además, el 64,1% (82) de los casos corresponde a conflictos relacionados con el tema minero. Por geografía, la zona de las regiones del sur del país registra el mayor número de conflictos sociales relacionados con la minería. Esa zona es también la de mayor participación en la producción minera. La percepción de contaminación ambiental y los acuerdos no cumplidos por parte del gobierno y de las empresas son identificados como las principales razones de los conflictos sociales relacionados con la minería.

Asimismo, la Defensoría considera que 90 mesas de diálogo quedaron instaladas pero suspendidas a raíz de los estados de emergencia, y requieren ser reactivadas. Al mismo tiempo, a los conflictos mineros ya existentes en el país se han sumado otros 36 que nacen por las diferencias entre empresas y trabajadores en relación con los protocolos sanitarios, ya que se registraron casi 3.000 casos de trabajadores mineros contagiados por el coronavirus (MINEM, 2020).

Por otro lado, en 2020, las transferencias realizadas a los gobiernos regionales y locales por conceptos de canon minero y regalías mineras han sido de S/4.164 millones, según el Boletín Estadístico Minero del MINEM. Se prevé que el Covid-19 afectará directamente las regalías mineras del tercer y cuarto trimestre. El efecto en el canon minero se verá reflejado un año después, en la distribución del 2021.

5 <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-194-abril-2020.pdf>

## Desempeño del sector minero

Perú es considerado uno de los diez países más ricos del mundo en minerales. En 2019, el país ha sido considerado el segundo mayor productor mundial de cobre (después de Chile), plata y zinc, y también el mayor productor de oro, plomo y estaño de América Latina. Según los datos más recientes publicados por el US Geological Survey (USGS), Perú tiene el 10% de las reservas mundiales de cobre, 4,8% de oro, 19,6% de plata (las mayores reservas en todo el mundo), 9% de zinc, 7% de plomo y 2,3% de estaño.

Figura 1. Cifras de la Minería en Perú

PRINCIPALES MINERALES EXPLORADOS, PRODUCCIÓN ANUAL Y RANKING MUNDIAL (2019, MINEM)



Fuente: MINEM

En los últimos 10 años, la minería en el Perú está pasando de una fase de gran desarrollo de la producción de oro a una expansión rápida de la producción de cobre (de “gold rush” a “copper boom”). El período entre 2011 a 2014, correspondió a un apogeo de inversiones. Se empezaron a construir grandes proyectos mineros, principalmente de cobre, por un monto aproximado de US\$ 21 mil millones: Las Bambas (US\$ 10 mil millones); Ampliación de Toquepala (US\$ 1,2 mil millones); Ampliación de Cerro Verde (US\$ 4,6 mil millones); Constancia (US\$ 1,8 mil millones); y Toromocho (US\$ 3,5 mil millones). Según el MINEM, las inversiones chinas en el sector minero peruano totalizaron cerca de US\$ 15.000 millones de dólares entre el 2009 y julio 2020.

La entrada en operación de dichos proyectos se ha traducido en un aumento significativo de la producción minera entre 2015 y 2017, mientras que la inversión minera se ha retraído en función de la baja coyuntura internacional. Sin embargo, desde la segunda mitad de 2016, el crecimiento de la producción minera empezó a moderarse conforme las nuevas minas alcanzaron sus máximos niveles de operación. En este contexto, la estabilización de la producción minera metálica atenuó el impulso que le da al PIB. El período a partir de 2017 se caracteriza por un repunte de las inversiones, dada la recuperación de los precios de los metales y la mejora de la posición financiera de las empresas del sector.

Al inicio de 2020, antes de la pandemia, el sector se encontraba en plena fase de recuperación productiva. Pero más allá de una coyuntura mundial no tan favorable, la inversión minera está sufriendo de problemas de falta de aceptación y legitimidad social que se expresan en acciones directas y protestas contra proyectos mineros en algunas regiones. En varios casos, se ha observado la imposibilidad de iniciar la ejecución de nuevos proyectos que cuentan con todos los permisos requeridos por ley, paralizando una parte importante de la cartera de nuevas inversiones por US\$ 57 mil millones<sup>6</sup>. Como resultado de estos conflictos sociales, en los últimos años varios proyectos mineros fueron postergados, totalizando US \$12 mil millones de inversión. Tal es el caso del conflicto en la región Cajamarca que paralizó el proyecto Conga de la compañía minera Yanacocha (US\$ 4.800 millones), de Galeno (US\$ 3.500 millones) y, más recientemente, del proyecto Tía María en la región Arequipa (US\$ 1.400 millones). A continuación, se presentan los principales minerales extraídos en 2019 y su producción<sup>7</sup>:

**Figura 2: Principales minerales extraídos en 2019 en el Perú**

Mineral	Porcentaje de reservas de mineral	Ranking de producción mundial	Producción minera 2019 (Tn. métricas)
Oro	4%	7°	130
Plata	21%	2°	3.800
Cobre	10%	2°	2.400
Zinc	8%	2°	1.400
Plomo	7%	3°	290

**Fuente: USGS**

Durante el 2019, el subsector minero metálico tuvo una contribución equivalente a 9,1% del PBI total de US\$ 229 mil millones (contra 9,8% en 2018), ocupando el cobre el 50% del PBI del subsector. La actividad manufacturera vinculada a la minería, como la de refinación de hierro y acero, metales preciosos y minerales no ferrosos junto con la industria cementera alcanzó 2% puntos adicionales en el PBI lo cual lleva su participación directa total a 11% del PBI<sup>8</sup>. Además, las compras del sector de minería representan 4% del PBI (CCD 2019).

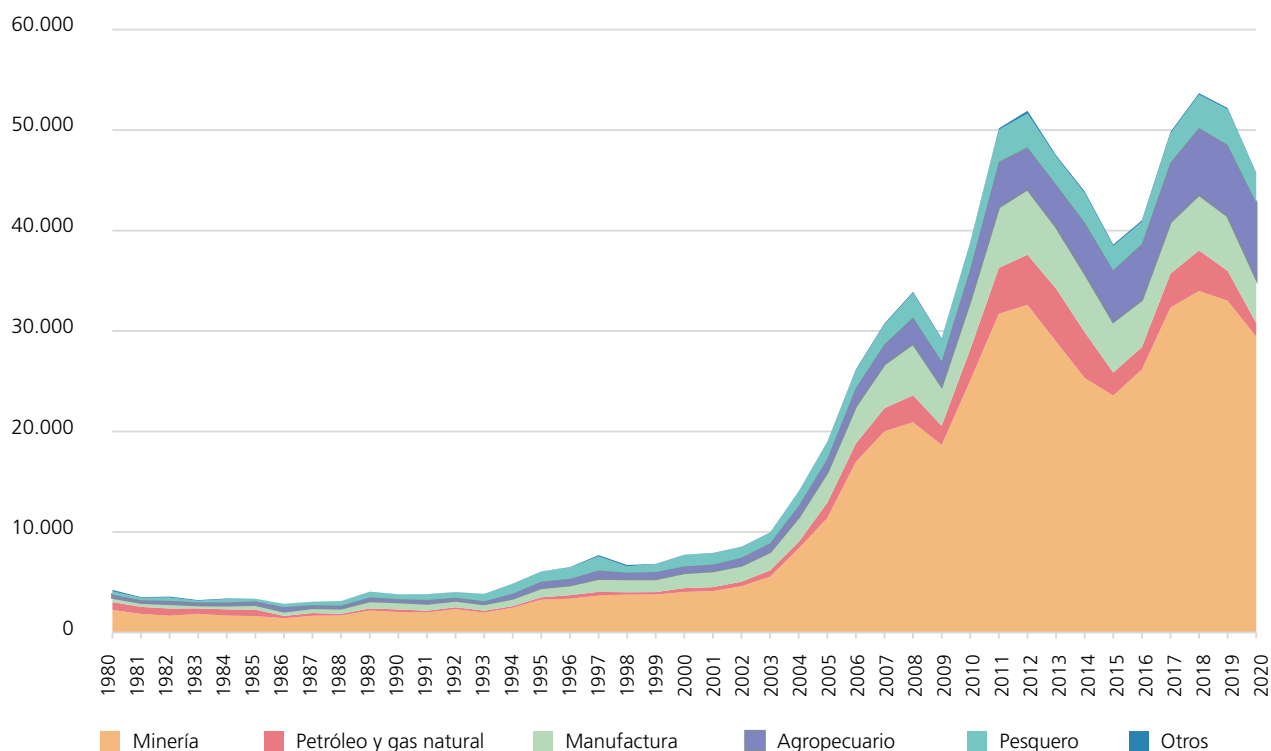
Las exportaciones del sector minero en 2019 totalizaron US\$28,7 mil millones (US\$28,9 mil millones en 2018), representando el 60% de las exportaciones totales del país. Las exportaciones de cobre constituyeron el 50% de las exportaciones mineras totales, mientras que el oro representó el 18%, seguido de zinc, plomo, hierro, molibdeno, estaño y plata. En otras palabras, el cobre representó, en términos de valor, el 30% de las exportaciones del Perú en 2019, seguido del oro con el 18% y el zinc y el plomo con una participación menor del 5% y 3% respectivamente.

<sup>6</sup> Los datos de esta sección fueron obtenidos de “Cartera de Proyectos de Construcción de Mina 2019, Ministerio de Energía y Minas”, elaborado por el Ministerio de Energía y Minas.

<sup>7</sup> Fuente: Mineral Commodity Summaries 2020 – USGS.

<sup>8</sup> MINEM (2019), Anuario Minero 2018, junio del 2019.

**Figura 3: Exportaciones por sectores (US\$ millones FOB)**



**Fuente: MINEM**

El crecimiento de la inversión y la producción minera, junto con el aumento de los precios de los metales, ha generado un considerable incremento de los ingresos fiscales en los últimos 15 años. Entre 2009 y 2018, se generó el 11% de recaudación por impuestos aplicables a la minería y se transfirió vía canon alrededor de US\$12 mil millones a los gobiernos regionales y municipales. Sin embargo, los ingresos fiscales provenientes de la industria minera disminuyeron en los últimos años, lo que conllevó una mayor diversificación de los ingresos fiscales. No obstante, el sector sigue generando ingresos sustanciales al Estado, de hasta 2,3% del PBI por concepto de recaudación fiscal en 2019, totalizando cerca de US \$5 mil millones, el 8,1% del total nacional (SUNAT).

El empleo directo en el sector minero en 2019 fue de 208.716 personas (4,5% de la PEA formal), cayendo levemente a 198.389 en 2020. En cuanto a la ubicación geográfica del empleo minero a nivel regional, Arequipa obtuvo la primera posición con 31.628 trabajadores con 14,9% del total. En segundo lugar, se encuentra Junín con 21.673 trabajadores, y en tercer lugar Moquegua con 17.559 trabajadores.

Según estimaciones del Instituto Peruano de Economía (IPE), por cada empleo directo en la actividad minera, se generan adicionalmente 6,25 empleos en el resto de la economía; 1 por efecto indirecto, 3,25 por el efecto inducido en el consumo y 2 por el efecto inducido en la inversión. Eso representaría una estimación del empleo directo e indirecto de la minería a 1,46 millones de personas. Los datos de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) son muy imprecisos, pero en 2014 se estimó que proporcionaba empleo directo a unas 100.000 personas (de las cuales 15.000 eran mujeres) y empleo indirecto a unas 500.000, principalmente en las regiones de Puno, Madre de Dios, Ica y Piura. La informalidad se estima en alrededor del 80% en la minería a pequeña escala (Faulkner 2019). En la

práctica, el MINEM ha centrado sus esfuerzos en la formalización y ha transferido buena parte de su competencia de formalización a los gobiernos regionales. En mayo de 2020, la Dirección General de Formalización Minera del MINEM había impulsado la formalización por parte de los gobiernos regionales de poco más de 8.000 mineros de un total de unos 60.000 (contando a los reagrupados en cooperativas mineras) en un proceso que debiera concluir en diciembre de 2021.

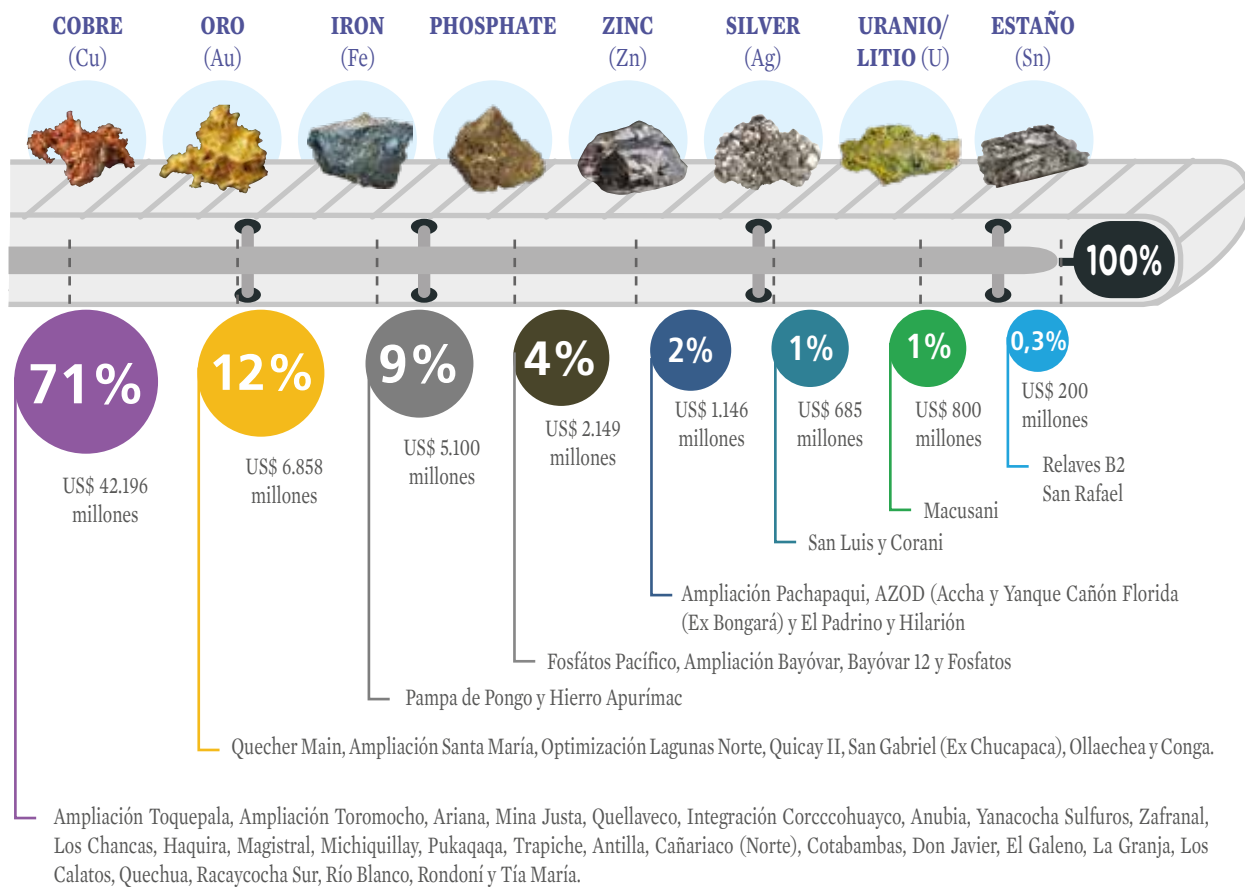
Dentro de América Latina, Perú tiene uno de los mayores potenciales geológicos sin explotar para nuevos descubrimientos y producción. Los importantes recursos minerales no desarrollados constituyen una ventaja competitiva muy importante y han ayudado al país a atraer uno de los mayores presupuestos para la exploración y desarrollo de minerales en el mundo. La inversión privada en minería ha aumentado casi 25 veces en la última década y ha colocado el país en el segundo lugar de destino de todas las inversiones mineras en América Latina, después de Chile. Las altas tasas de producción han atraído una inversión entrante de US\$ 60 mil millones en el sector minero del Perú en los últimos 10 años, logrando un nivel de US\$ 4.947 millones en el 2018 a US\$ 6.157 millones en el 2019, un crecimiento de aproximadamente un 25% sobre la inversión registrada en año anterior. La inversión minera alcanzó US \$4.334 millones en 2020 (-29,6%, por debajo del 2019).

Asimismo, existe la expectativa que el Perú pueda aumentar significativamente el nivel actual de producción, especialmente en cobre. Según el MINEM, la cartera de proyectos de explotación incluidos los proyectos de nueva construcción minera, expansión o reemplazo de minas, más la reutilización de relaves (Cartera de Proyectos de Construcción de Mina 2019) es de US \$57.772 millones en 48 proyectos (Figura 4).

Según el MINEM, esa cartera tiene tres partes: la exploración, la ejecución de proyectos en desarrollo, y la reinversión en minas existentes para mantener su producción. La reinversión de las actividades existentes representa el 50% de lo proyectado. Entre los principales proyectos en construcción actualmente, se incluyen: (i) Quellaveco (Anglo American): US\$ 5.300 millones (300.000 toneladas de cobre); (ii) Mina Justa (Marcobre): US\$ 1.600 millones (102.000 toneladas de cobre); y, (iii) La ampliación de Toromocho (Chinalco): US\$ 1.355 millones (72.000 toneladas de cobre). A estos se sumarán Yanacocha Sulfuros (empresa conjunta entre Newmont y Compañía de Minas Buenaventura), San Gabriel (Buenaventura), Corani (Bear Creek Mining), Integración Corocchohuayco (Compañía Minera Antapaccay, subsidiaria de Glencore) y la optimización de la mina Inmaculada (Hochschild) que son los más próximos a avanzar. A mediano plazo, también están Magistral (ProInversión), la ampliación de Pachapaqui, Fosfatos Pacífico y la ampliación de Bayóvar. Dentro de los 48 proyectos en cartera (de construcción de mina), hay 19 con el EIA aprobado, cuatro de ellos tienen el EIA en ejecución y dos requieren un mayor trabajo con las comunidades para lograr una aceptación social.

El potencial de cobre es uno de los más grandes del mundo (25 proyectos). Sin embargo, los proyectos en desarrollo se están retrasando debido a problemas sociales, de permisos y certificaciones, aumentando la incertidumbre de la industria relativa a la meta de obtener hasta 5 millones de toneladas de producción de cobre en los próximos 10-15 años. Por otro lado, la producción de oro se encuentra en declive en la actualidad, marcado emblemáticamente por el congelamiento del proyecto Conga, en Cajamarca. Los recursos extraídos no están siendo reemplazados y se requiere una mayor exploración para revertir la falta de nuevos descubrimientos significativos en los últimos tiempos.

Figura 4: Cartera de Proyectos de Construcción de Mina 2019-2030



Fuente: MINEM

En cuanto a la ubicación geográfica de las minas que se encuentran en desarrollo, en primer lugar, se sitúa Cajamarca con un 31,5% de participación en proyectos. En 2019, US \$18.200 millones habrían sido invertidos en dicha región por parte de seis proyectos mineros. En segundo puesto, se encuentra Apurímac con un 17,9% de inversión, siendo US \$10.343 millones hasta 2019 utilizados en seis proyectos mineros. En tercer lugar, Moquegua con un 11,1% de participación y US \$6.386 millones repartidos en tres proyectos mineros. Regiones como Arequipa, Piura, Junín, Cusco, Áncash, Puno, Ica, Lambayeque, Huancavelica, Pasco, Huánuco, Amazonas y La Libertad también son reconocidas por albergar al menos un proyecto minero y el mínimo de inversión de US \$110 millones.

Pero ¿qué tan competitivo es Perú para atraer inversión minera en los próximos años? Perú se destaca por los recursos mineros con los que cuenta y por sus bajos costos de producción. No obstante, para ser competitivo en minería no es suficiente contar con reservas del recurso. Según el Instituto Fraser, en 2018 Perú era el segundo país más atractivo para la inversión minera en Latinoamérica, ocupando la posición número 8 en potencial geológico y 14 en ranking general a nivel mundial. Sin embargo, el país ha caído diez puestos en el ranking general a nivel mundial, del 14 al 24, de un total de 76 jurisdicciones evaluadas en el último informe del Instituto Fraser (2019), ocupando la posición número 12 en potencial geológico y 45 en percepción de políticas, por detrás de Chile, Brasil y un par de provincias argentinas. En el último informe del Instituto Fraser (2020), Perú vio

caer su puntaje de clasificación global general nuevamente en 10 puntos hasta la posición 34 (de 77 jurisdicciones), debido a una mayor incertidumbre con respecto a la aplicación de regulaciones ambientales y la regulación en materia de permisos mineros; además de ciertas inconsistencias en dichas regulaciones. Asimismo, el desempeño del Perú no se considera satisfactorio en otros puntos, incluidos: calidad de la infraestructura; acuerdos socioeconómicos con las comunidades; incertidumbre respecto a reclamaciones de tierras bajo disputa; estabilidad política; y regulación laboral (IIMP,2019).

Aunque la transformación de la economía peruana a lo largo de 20 años ha sido notable, el Perú aún enfrenta una serie de debilidades que obstaculizan su competitividad. Esto incluye mejorar la calidad de la institucionalidad minera, del marco regulatorio, y de la infraestructura del país, y de establecer un sistema eficaz donde parte de la riqueza que la actividad minera genera retorne a las regiones y a las comunidades de su entorno para alcanzar su desarrollo y reducir la conflictividad social. Uno de los principales cuellos de botella reside en el hecho que Perú no tuvo una visión de mediano y largo plazo con respecto a las inversiones en infraestructura. Las inversiones en minería son unas de las más afectadas por esta restricción, ya que las compañías mineras y de metales necesitan tener acceso a instalaciones de transporte para entregar sus productos a los mercados nacionales e internacionales. Se han realizado importantes esfuerzos recientemente para identificar las debilidades de gobernabilidad y competitividad de la minería peruana, entre los más importantes se debe mencionar el informe de la Comisión de Sostenibilidad de la PCM, el Proyecto RIMAY y el estudio de competitividad del IIMP.

## II.2 GESTIÓN DEL SECTOR MINERO

A partir de los 90s, el papel del gobierno con relación a la minería se ha enfocado en actuar de promotor, regulador y fiscalizador del sector. Las grandes empresas mineras privadas peruanas y extranjeras controlan las grandes operaciones mineras, mientras que las dueñas de la mayoría de las operaciones mineras medianas y pequeñas son las empresas privadas peruanas.

Las responsabilidades institucionales están bien definidas en la normativa peruana y existen instancias administrativas de atención de recursos de revisión como el Consejo de Minería. En la práctica, existe una multiplicidad de instituciones con responsabilidades específicas en la gestión del sector minero. La Figura 5 presenta las principales instituciones en el estrato del Régimen General (Mediana y Gran Minería).



Figura 5: Principales instituciones

Ministerio de Energía y Minas (MINEM)* INGEMMET, DGM, DGAAM, DGFM, DGPSM	Ministerio del Ambiente (MINAM)	Ministerio de Trabajo SUNAFIL: seguridad
OSINERGMIN: supervisión de la inversión en energía y minería	SENACE: evaluación de impacto ambiental	Ministerio de Cultura (MINCUL): pueblos indígenas y restos arqueológicos
	OEFA: fiscalización ambiental	Ministerio de la Producción (PRODUCE): pesca, acuicultura, mype e industria
	Ministerio de Agricultura / ANA: agua SERFOR: bosques	

\*Anexo III

## Rol del MINEM

Una de las funciones principales del MINEM hoy es la promoción de inversiones, a través del monitoreo de un cartera de proyectos de los cuales no tiene todo el control de su desarrollo en lo que respecta a las decisiones de gobierno. Los objetivos de la promoción son el aumento del número de proyectos y de los montos de la inversión, y en consecuencia un mayor volumen de producción de minerales. Las otras funciones del MINEM se concentran en la normativa sectorial, procedimientos administrativos para permisos y autorizaciones, control y monitoreo técnico-económico, formalización minera e información, la articulación, difusión y fomento del desarrollo sostenible de las actividades mineras, así como el fortalecimiento de realizar coordinaciones que promuevan las relaciones armoniosas y el desarrollo sostenible de las actividades mineras, a través de cuatro direcciones generales (Dirección General de Minería - DGM, Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros - DGAAM, Dirección General de Formalización Minera - DGFM y Dirección General de Promoción y Sostenibilidad Minera - DGPSM).

Por su lado, la gestión de los procedimientos ordinarios de concesión es gestionada por el INGEMMET, apoyado por el Sistema de Información Geológico y Catastral Minero (GEOCATMIN) y el Sistema de Derechos Mineros y Catastro (SIDEMCAT), donde el INGEMMET y los gobiernos regionales llevan un registro de ingreso a efectos de determinar la prioridad en la presentación de petitorios mineros.

## Normatividad transversal en la gestión ambiental

Las funciones y responsabilidades del MINEM como ente regulador de la minería han cambiado con la promulgación, en diciembre de 2012, de la Ley 29.968 que ha transferido al SENACE (dependiente del MINAM) las competencias de evaluación de estudios de impacto ambiental detallados que estaban en manos del sector. El MINAM es hoy el ente rector de la gestión ambiental y, como tal, tiene la autoridad para formular y ejecutar las políticas nacionales sobre el medio ambiente y promulgar, en coordinación con el MINEM, regulaciones relacionadas con asuntos ambientales en la minería. Sin embargo, se

mantiene dentro de las competencias del sector la aprobación de los instrumentos ambientales semi detallados, las Declaraciones de Impacto Ambiental, la Ficha Técnica Ambiental, los Informes Técnicos Sustentatorios, los planes de cierre de minas, entre otros.

Se destaca también, además del SENACE, la creación previa de la OEFA encargada de la fiscalización ambiental. A partir de la creación del MINAM y previamente al SENACE, se crearon otros organismos técnicos especializados en materia ambiental, tales como la propia OEFA, la ANA, el Organismo de Supervisión de la Inversión en Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM).

El SENACE buscó cambiar el modelo sectorial de evaluación ambiental del sector por un modelo unificado y transversal para asegurar la estandarización de los criterios y procedimientos, además de minimizar los posibles conflictos de intereses separando las funciones de evaluación ambiental de la promoción sectorial. Por ahora, la responsabilidad del SENACE es parcial, dado que solo evalúa el impacto de proyectos de mayor envergadura, es decir, los que generen impactos ambientales negativos significativos y requieren Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIAd) de acuerdo a la categorización aprobada en las normas ambientales. Además, en el contexto del proceso de descentralización, las autoridades sectoriales han transferido sus funciones ambientales referidas a la MAPE a los gobiernos regionales y locales con resultados desiguales en función de las capacidades y recursos (CEPAL/OCDE 2017). El MINAM coordina con estas instancias, principalmente, por intermedio de las Comisiones Ambientales Regionales y Municipales, que son un espacio de diálogo y concertación entre las entidades del Estado y de la sociedad para abordar temas ambientales. Además, los gobiernos regionales y municipales tienen la autoridad para otorgar o denegar permisos de uso de la tierra e influir en cuestiones críticas con respecto a la planificación del uso del suelo ("ordenamiento territorial").

## II.3 MARCO LEGAL

### Marco legal sectorial

En el Perú, el Estado retiene la propiedad de todos los recursos minerales. El país tiene un marco legal que define claramente los derechos, obligaciones y responsabilidades para todas las etapas del proceso de desarrollo de los recursos minerales. La legislación minera ha mantenido por casi tres décadas su esencia orientada a garantizar la seguridad jurídica de los inversionistas y ofrecer un marco normativo favorable para la atracción de inversiones en minería. Las normas legales más relevantes para el sector minero son:

- Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería aprobado mediante Decreto Supremo No. 014-92-EM (el "TUO") y sus modificaciones.
- Ley Nro 27.651: Ley de Formalización y Promoción de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (2001).

- Decreto Supremo No. 042-2017-EM de 22 de diciembre de 2017, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera.
- Decreto Supremo No. 020-2020-EM de 7 de agosto de 2020, que aprueba el Reglamento de Procedimientos Mineros.

Aunque la mayor parte de la legislación minera (y afín) está publicada en sitios web institucionales, ésta se encuentra dispersa, no se actualiza permanentemente y no se puede obtener a través de una única fuente. A pesar de ello, el MINEM pone a disposición mucha de esta información a través de su página web.

La actividad minera del Perú se clasifica en cuatro categorías de acuerdo con el tamaño de la concesión y la capacidad productiva instalada: grande, mediana, pequeña y artesanal (véase la Figura 6). La gran minería consiste principalmente en explotaciones a cielo abierto muy mecanizadas e incluye actividades de prospección, exploración, desarrollo, extracción, concentración, refinación y embarque. La mediana minería se concentra en unas 100 empresas, está mecanizada, es fundamentalmente subterránea y consiste en actividades de extracción y concentración de minerales. La pequeña minería y la minería artesanal está dedicada en su mayor parte a la extracción y el procesamiento de oro de minas subterráneas y depósitos aluviales.

**Figura 6: Clasificación de la actividad minera**

	<b>Categoría Tamaño de la concesión</b>	<b>Capacidad instalada de producción</b>
Gran minería	No limitado	Más de 5.000 TM/día
Mediana minería	No limitado	Entre 350 y 5.000 TM/día
Pequeña minería	Hasta 2.000 ha (en el país)	Hasta 350 TM/día
Minería artesanal	Hasta 1.000 ha (en la región)	Hasta 25 TM/día

La normativa peruana no discrimina entre empresas nacionales y extranjeras. Los inversionistas extranjeros, tanto personas naturales como jurídicas, gozan de los mismos derechos que los ciudadanos o empresas peruanas (artículo No. 71 de la Constitución de Perú). Además, el inversionista extranjero goza de libre transferencia de capitales, libertad para remesar regalías, y para acceder al crédito interno y externo. La comercialización de productos minerales en Perú no está restringida.

Asimismo, los inversores extranjeros están protegidos contra la inconvertibilidad de moneda, la expropiación y otros riesgos mediante el acceso a los convenios multilaterales y bilaterales correspondientes, como la Corporación de Inversión Privada en el Extranjero (OPIC) y la Agencia de Garantía de Inversión Multilateral (MIGA). Además, Perú cuenta con una Red de acuerdos de inversión y tratados comerciales. El país se ha unido a la Convención Internacional para la Solución de Controversias Internacionales (CIADI) y ha firmado más de treinta tratados bilaterales de inversión con diferentes países de todo el mundo.

## Legislación ambiental minera

En los últimos años, Perú ha promulgado leyes ambientales para diferentes etapas del desarrollo minero, desde la exploración hasta el cierre de la mina, que establecen las principales pautas y principios ambientales aplicables en el país. De conformidad con estas leyes, el MINEM y el MINAM han emitido reglamentos que exigen normas ambientales para la industria minera y revisan y aprueban los estudios ambientales para las operaciones mineras. (Ver **Anexo IV** sobre las Normas ambientales más relevantes para el sector)

Salvo por el cateo y la prospección (cuando no involucren perforaciones), la ejecución de las actividades mineras en Perú requiere de la obtención previa de una “certificación ambiental”, la cual es otorgada con la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente.

La nueva normativa aumentó significativamente el nivel de regulación ambiental previamente vigente en Perú. En este contexto, a partir de 2013, se han aprobado diversas medidas con el objeto de racionalizar los procedimientos administrativos y promover la inversión privada en la actividad minera. Por ejemplo, el 16 mayo 2013 se emitió el Decreto Supremo No. 054-2013-PCM dictando que la modificación de proyectos con impacto ambiental no significativo requerirá un Informe Técnico Sustentatorio (ITS), el cual no requiere participación ciudadana para su procesamiento. La autoridad de evaluación ambiental es la competente para aprobar las solicitudes de ITS. Asimismo, el Decreto Supremo 060-2013-PCM establece Términos de Referencia comunes para EIAd y EIAsd, y determina que no se podrá requerir información adicional u observar sobre temas no considerados en los Términos de Referencia (TR) comunes. Las entidades tienen hasta 30 días hábiles para emitir opinión. Una vez presentada la absolución de las observaciones, las entidades tendrán 10 días más para emitir opinión final.

También en el 2013, de acuerdo con lo previsto por el Decreto Supremo No. 001-2012-MC - Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, se publicó la Resolución Ministerial No. 003-2013-MEM/DM mediante la cual se introdujo en el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos del MINEM, como una nota, la consulta previa para las fases de exploración, explotación y beneficio de los proyectos mineros.

Por otro lado, el 12 de noviembre del 2014 se promulgó el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero (Decreto Supremo 040-2014-EM) que prescribe el acompañamiento por la autoridad ambiental desde la elaboración del EIA, para que cuando se presente no requiera de tanto tiempo para su evaluación ya que reducirá las observaciones.

Posteriormente, se precisó que, para la evaluación del ITS, la autoridad ambiental puede solicitar información a otras autoridades. Asimismo, antes de iniciar la ejecución de la actividad, la conformidad otorgada al ITS debe ser comunicada por el titular a la población del área de influencia social. Por otro lado, en la modificación, se han incorporado supuestos de variación que no requieren la aprobación de una modificación del EIA ni la conformidad de un ITS, sino solo la presentación de una comunicación previa a la autoridad de evaluación ambiental y a la autoridad de fiscalización ambiental.

Adicionalmente, mediante Decreto Supremo N° 042-2017-EM se aprobó el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera. Conforme a éste, se dispuso la aplicación del silencio administrativo negativo de forma universal. El 30 de Julio 2020, este reglamento fue modificado por el Decreto Supremo No. 019-2020-EM estableciendo que la Ficha Técnica Ambiental (FTA) estará sujeta al silencio administrativo positivo.

Con la pandemia del Covid-19, el Gobierno peruano ha introducido nuevas modificaciones a las regulaciones vinculadas con la gestión ambiental con el objetivo de agilizar la inversión en exploración y mejorar la competitividad para atraer mayores inversiones. Por ejemplo, el 10 de mayo 2020, el ejecutivo aprobó el Decreto Legislativo No. 1500 (D Leg 1500) relacionado con proyectos de inversión pública y privada y las medidas necesarias para comenzar las operaciones en el contexto de la pandemia de coronavirus. El D Leg 1500 adapta varios procedimientos regulatorios existentes al contexto de emergencia, incluidos los permisos y sanciones ambientales, y la participación ciudadana. Estas medidas se aplican a todos los proyectos de inversión.

Finalmente, otras modificaciones de suma importancia son aquellas relacionadas al Plan de Cierre de Minas. Mediante el Decreto Supremo No. 013-2019-EM, que entró en vigor el 30 de mayo del 2019, se establece que el referido plan debe ser revisado y actualizado cada 5 años contados desde su aprobación. Asimismo, se modifica la oportunidad de constitución e importe anual de la garantía del Plan de Cierre estableciendo que dicha garantía se constituye dentro de los primeros 20 días hábiles contados desde el día siguiente que se notifica al titular de la actividad minera la autorización de construcción de la concesión de beneficio o la autorización de las actividades de exploración y explotación. La garantía debe ser renovada o actualizada dentro de los primeros 20 días hábiles de cada año sin perjuicio de la fecha en la cual fue constituida. Para el caso de las actividades de exploración minera, se considera como vida útil el plazo señalado en el cronograma que fue aprobado por la certificación ambiental del proyecto.

## **Debate Público sobre la actualización la Ley General de Minería**

En julio del 2019, el entonces presidente Martin Vizcarra anunció que su gobierno buscaría ajustar la Ley General de Minería con la finalidad de actualizar temas tributarios, derechos y deberes de los concesionarios mineros generando un panorama de mayor claridad para los inversionistas. También reiteró el compromiso de su administración con la minería socialmente responsable. Sin embargo, la iniciativa corresponde también a preocupaciones políticas y buscaba responder a demandas de algunos gobernadores de las regiones del sur.

Con ese fin, fue creada la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible el 23 de septiembre del 2019 (Resolución Suprema No. 145-2019-PCM) y entregó su informe al Gobierno el 13 de febrero del 2020, que lo publicó en su página web en junio 2020. El informe concluye que no se requiere reformas estructurales a la Ley General de Minería, pero reconoce la necesidad de actualizarla. El documento propone ajustes normativos que no son de fondo y sobre todo propone cambios de otras legislaciones (canon, consulta previa).

Por su parte, el Gobierno logró la aprobación de un nuevo reglamento de procedimientos mineros, a fin de agilizar los procedimientos que brinden predictibilidad e impulsen la inversión privada y promuevan el respeto a los derechos de los pueblos indígenas. Las propuestas de la Comisión para el Desarrollo de la Minería Sostenible, sumadas a la del Centro de Convergencia de Buenas Prácticas Mineras (RIMAY), vienen siendo recogidas por el MINEM en la formulación de una visión de largo plazo para el desarrollo sostenible del sector minero.

Por su lado, muchos representantes del gobierno central y de la industria consideran que los principios de la Ley General de Minería se deben mantener y lo que en realidad se requiere es actualizar su contenido para aclarar algunos conceptos que han quedado desfasados. Asimismo, piensan que la presión para realizar cambios a la Ley General de Minería representaría un importante desafío a la capacidad del MINEM de asegurar la gestión vertical del sector y que, en el momento de crisis actual, los cambios de fondo no serían una prioridad.

Por otro lado, muchos representantes de la sociedad civil consideran que el marco legal e institucional que data de los años 90 no responde a los retos actuales creados por la expansión de la minería. Construida para atraer inversiones mineras al Perú, después de un colapso económico y político de gran envergadura, desde su perspectiva, la normativa no estaría suficientemente actualizada: es buena para atraer inversiones, pero no se habría compatibilizado con la nueva normativa ambiental y social que impulsa la sostenibilidad (protección de la población, derechos humanos, etc.) de la industria y el país.

# III. Cuadro integral de resultados de la evaluación

Esta sección resume el cuadro integral de los resultados del DSM de Perú. Los resultados obtenidos se presentan en el cuadro integral (Figura 7), el cual ofrece una visión general del desempeño en el sector minero a lo largo de la cadena de valor de las industrias extractivas, así como respecto al marco de gestión del sector, según se las ha definido previamente. Cada celda del cuadro consta de uno o más indicadores y cada indicador se califica con base en un conjunto de preguntas incluidas en los cuestionarios<sup>9</sup>. Los detalles detrás de cada indicador (p. ej., las preguntas subyacentes y su puntuación) se pueden encontrar en los Anexo I y II, por separado. El resumen general muestra que de 14 dimensiones analizadas (cada una de las celdas en el cuadro integral), 10 de ellas obtuvieron un puntaje muy alto o alto, sólo 4 alcanzaron un puntaje bajo y ninguna dimensión recibió un puntaje muy bajo. El análisis detallado que se realizará en las siguientes secciones desarrolla cada dimensión y presenta un panorama actualizado de las problemáticas que enfrenta cada una de ellas discutiendo las principales razones que determinan los resultados obtenidos. El cuadro integral puede ser analizado desde dos perspectivas diferentes, una perspectiva horizontal y otra vertical. Desde la perspectiva horizontal tenemos tres bloques temáticos de evaluación:

1. El marco de “Gestión de Sector Minero”, que evalúa la política sectorial, el diálogo sectorial, las funciones y responsabilidades y la coordinación intergubernamental.
2. La situación “de jure”, que incluye la legislación, las normas y las regulaciones, a lo largo de las cinco etapas de la cadena de valor de las industrias extractivas; y
3. El desempeño “de facto”, que incluye la capacidad y eficacia institucional, a lo largo de la cadena de las cinco etapas de la cadena de valor de las industrias extractivas.

<sup>9</sup> Los puntajes para cada elemento del marco de gestión del sector se derivan de un conjunto de preguntas relevantes. El Anexo II proporciona una lista completa de las preguntas subyacentes para cada elemento, así como la puntuación desagregada para cada pregunta.

Figura 7: Cuadro integral de resultados de evaluación

Diagnóstico del Sector Minero					
I. Gestión del Sector Minero					
Política sectorial	Diálogo sectorial		Roles y responsabilidades	Coordinación intergubernamental	
II. Cadena de Valor de las Industrias Extractivas					
	Contratos, Licencias y Exploración	Operaciones Mineras	Impuestos mineros	Gestión y Distribución de Ingresos	Impacto Local
DE JURE	Normas para la asignación, supervisión y transferencia de licencias	Legislación minera & procesos/ Tierras, compensación & reasentamiento/ Gestión de impacto ambiental y social/ Transporte de minerales/ MAPE/ Salud y seguridad ocupacional/ Cierre de minas - Normativa	Política tributaria y Normas de administración tributaria	Normas de reparto de ingresos y Estabilización fiscal	Contenido local, Empleo, Participación comunitaria, RSE y cuestiones sociales - Normativa
DE FACTO	Recopilación & mantenimiento de información geológica/ Asignación y gestión efectiva de licencias.	Legislación minera & procesos/ Tierras, compensación & reasentamiento/ Gestión de impacto ambiental y social/ Transporte de minerales/ MAPE/ Salud y seguridad ocupacional/ Cierre de minas - Práctica	Administración y auditoría tributaria minera	Participación en los ingresos, estabilización fiscal y transparencia de los ingresos provenientes de los recursos- Práctica	Desarrollo de proveedores locales, Empleo, Participación comunitaria, RSE y cuestiones sociales- Práctica
Referencias de puntuación	Muy baja (1.00-1.75)	Baja (>1.75-2.50)	Alta (>2.50-3.25)	Muy alta (>3.25-4.00)	

El cuadro integral muestra que:

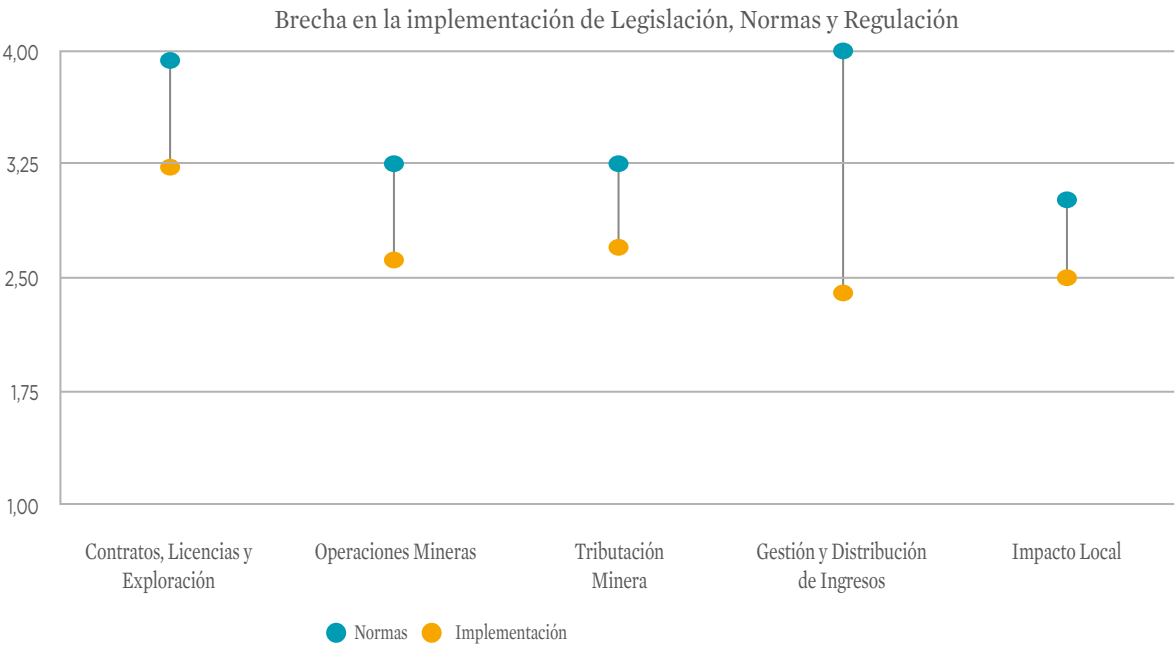
- Con respecto al marco de Gestión del Sector, destacan una muy clara asignación de “Roles y Responsabilidades” institucionales, la necesidad de mejorar la “Política Sectorial”, señalando que las mayores debilidades en esta dimensión horizontal están en la “Coordinación Intersectorial” y el “Diálogo Sectorial”.
- En términos de “Legislación, Normas y Regulación”, Perú tiene una muy buena normativa en línea con las buenas prácticas internacionales en todos los componentes de la cadena de valor excepto en “Impacto Local” el cual requiere mejorar su normativa y políticas vigentes.
- En términos de “Capacidad y Eficacia Institucional”, ninguno de los componentes recibió un puntaje



muy alto, indicando la necesidad de mejoras en “Contratos, Licencias y Exploración”, “Operaciones Mineras” y “Régimen Fiscal”. Los eslabones de “Gestión y Distribución de Ingresos” e “Impacto Local” son los más débiles y plantean importantes desafíos para extender los beneficios de la minería a las comunidades locales y a las regiones mineras.

Otra lectura de la evaluación que resume el cuadro integral presentado anteriormente proporciona un panorama agregado vertical de cada una de las cinco etapas de la cadena de valor de las industrias extractivas. La brecha en la implementación más significativa se encuentra en “Gestión y Distribución de Ingresos”, aunque lo más destacable es que en todos los componentes de la cadena de valor de las industrias extractivas existen importantes brechas entre la legislación, normas y regulación respecto de la capacidad y eficacia institucional, las cuáles generan una serie de consecuencias que obstaculizan los planes de los titulares mineros y alimentan la desconfianza de las comunidades y las regiones mineras. Los aspectos más significativos de estas brechas se discuten a lo largo de la siguiente sección de este informe.

**Figura 8: Análisis de brechas en la implementación – Perú**



En general, los resultados del DSM para Perú posicionan al país como muy favorable a la inversión minera, aunque en el ranking Fraser se haya observado una caída debido a la incertidumbre y discrecionalidad respecto de la aplicación de algunas regulaciones ambientales y de permisos. Las clasificaciones del Instituto Fraser están basadas en la percepción de las empresas, quienes lidian con las regulaciones y su aplicación. Esta evaluación del DSM tiene una cobertura de entrevistados más incluyente, refleja las contribuciones de tres grupos de actores sectoriales diferentes (gobierno, empresas, sociedad civil) y proporciona información sobre el desempeño del sector minero a lo largo de la cadena de valor de las industrias extractivas (IE).

## IV. Evaluación del Marco de Gestión Sectorial

El examen del cuadro integral y el análisis de brechas presentados en la sección previa, brindan el panorama general de la situación “de jure” y el desempeño “de facto” del sector, pero no proporcionan información específica sobre las fortalezas y debilidades identificadas a través del DSM. Ésta y la siguiente sección analizan con más detalle la gestión sectorial minera, incluyendo la identificación de áreas potenciales en las que se puede agendar mejoras, ya sea a las normas o a su implementación. El análisis a continuación inicia con el marco de gestión sectorial (Figura 9).

Figura 9: Marco de Gestión del Sector Minero

Gestión del Sector Minero (2,77)			
Política sectorial (2,73)	Diálogo sectorial (2,27)	Roles y responsabilidades (3,88)	Coordinación intergubernamental (2,20)

El marco de gestión para el sector minero del Perú recibe en conjunto una puntuación alta (2,77). Cuando desagregamos el marco de gestión en sus cuatro componentes, la “Política sectorial” (2,73) recibe también una puntuación alta otorgada por los entrevistados. La clara definición de los “Roles y responsabilidades” es la mayor fortaleza (3,88) del marco de gestión sectorial, mientras que el “Diálogo sectorial” (2,27) y la “Coordinación intergubernamental” (2,20) reciben una puntuación baja. El resto de esta sección y la siguiente presentan los principales hallazgos del diagnóstico sectorial minero. El cuestionario del DSM utilizado para recopilar los datos apunta a un alto grado de objetividad, al formular preguntas muy específicas y detalladas a los encuestados. Lógicamente, hay casos en los que las opiniones de los diferentes grupos de actores sectoriales sobre los temas planteados difieren, y este informe refleja estas diferencias.

### Política sectorial (2,73)

A partir del 2013, con la baja de los precios de los metales, surgió una demanda de las empresas mineras para la revisión de varias regulaciones del sector con la intención de mantener la atracción hacia las inversiones y aumentar los volúmenes de producción y exportación. Asimismo, se generó una fuerte narrativa de “mejora de la competitividad” que marcó el carácter de la política pública para el sector. La idea central de esa narrativa es que el Estado ha creado una serie de trabas burocráticas y procedimientos excesivos que desalientan la inversión minera, haciendo que la obtención de permisos demore más de lo razonable generando incertidumbre entre los inversionistas. Así empezó una fuerte presión que acuñó el término “permisología” o “tramitología” para explicar cómo las regulaciones ambientales y sociales desincentivan las inversiones (NRGI 2020). Por ejemplo, la industria considera que la exploración sufre el rigor desproporcionado de exigencias y estudios que a menudo no guardan relación con los limitados

impactos que genera. Asimismo, a partir de la emisión de la Resolución Ministerial 003-2013-MEM/DM, en enero de 2013, de acuerdo con lo previsto por el Decreto Supremo No. 001-2012-MC - Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, se introdujo la consulta previa, como una nota, en el Texto Único de Procedimientos Administrativos. La industria considera que las demoras en la aplicación de la consulta previa en la etapa de exploración es el principal freno a la actividad.

Después de casi 30 años, y a raíz de las reformas que sentaron las bases para promover inversiones en el sector minero, Perú se enfrenta al reto de mejorar la gestión de este sector para asegurar su contribución a largo plazo al desarrollo sostenible del país. Asimismo, el gobierno enfrenta el importante desafío de la formalización minera y la erradicación de la minería ilegal, la cual ha destruido 53.000 hectáreas de la selva amazónica con mercurio, particularmente en la región de Madre de Dios en la Amazonía. Sin embargo, la MAPE se trata como una prioridad baja y la política hacia el sector a lo largo del tiempo no ha sido consistente. Así pues, en el contexto actual de altos precios del oro, es preciso tener en cuenta las lecciones de las dos últimas décadas y revisar esa experiencia desde un punto de vista integral.

No obstante, Perú no cuenta con una política de Estado ni una estrategia nacional explícitas e interiorizadas por los principales actores del sector minero para lograr sus objetivos. El Estado peruano cuenta con una Política General de Gobierno al 2021 y uno de sus ejes prioritarios es el crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible. Este eje es desarrollado mediante un Plan Nacional de Competitividad y Productividad, el cual se constituye como el conjunto de medidas para apuntalar el crecimiento de mediano y largo plazo del país. El plan, si bien articula los esfuerzos tanto del sector público y privado en materia de competitividad y productividad, no establece lineamientos que contemplen la estrategia para promover la inversión privada y mecanismos de seguimiento y adecuación a la dinámica nacional.

El CEPLAN es el organismo público encargado de conducir el proceso de elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, el cual fue aprobado mediante el Decreto Supremo No. 054-2011-PCM. El Plan apunta a una mayor diversificación productiva y promover un enfoque territorial. Su actualización, el Plan Bicentenario – versión 2015, es ambivalente con relación a la minería. A nivel sectorial, existe el Plan Estratégico Sectorial Multianual del MINEM (PESEM). La planificación se hace a 5 años, pero no está articulada con los planes estratégicos de sectores relacionados y los temas mineros están ausentes del planeamiento estratégico de las 26 regiones del Perú.

Dada la inexistencia de un documento formal, que defina con eficacia el desenvolvimiento de las distintas instancias del Estado, la política minera sigue teniendo como columna vertebral las reformas de los años 90's con un enfoque en la promoción de las actividades mineras como motor de crecimiento, factor de atracción de la inversión y fuente de renta (“Perú País Minero”). El espacio de acción del MINEM en la definición de la política sectorial, se centra en la promoción de inversiones, con enfoque en el apoyo a proyectos específicos (“destrabamiento” y lo concerniente a conflictos sociales con las comunidades adyacente). En esta dirección, el informe bianual de inversiones del MINEM puede ser considerado en la práctica el documento más próximo a la política minera vigente.

El sector minero se enfrenta a un desafío mayor, que consiste en crear las condiciones necesarias, en un entorno de legitimidad social, para lograr llevar adelante exitosamente una amplia cartera de proyectos

mineros. El perfil de la cartera de inversiones mineras así lo exige: de 48 proyectos por US \$57 mil millones, el 90% son “greenfield” y casi 60% son a tajo abierto. Fomentar la exploración, viabilizar los proyectos en cartera y garantizar el normal desenvolvimiento de las operaciones actuales requiere de fortalecer y mejorar la sostenibilidad ambiental y el impacto socioeconómico.

Hoy se hace muy necesario generar y mejorar las condiciones sociales, ambientales, económicas y políticas para la aceptación social, desde su inicio, de las actividades mineras en sus zonas de influencia. Para lograrlo, se necesita aprobar e implementar políticas de largo plazo y adoptar mejores prácticas que promuevan el desarrollo sostenible de las actividades, garantizando la coherencia entre los objetivos y políticas sociales, económicas y ambientales. El reto se considera una responsabilidad compartida entre el Estado, las empresas y la sociedad civil.

En un contexto de falta de infraestructura y servicios públicos esenciales, la esporádica presencia territorial del gobierno central y su distante relacionamiento temprano con las comunidades en las zonas mineras contribuyen a la falta de aceptación social de proyectos de minería, factibles desde un punto de vista técnico y financiero. Algunos problemas resultan de temas específicos del sector, como el uso de agua y el acceso al suelo superficial. Asimismo, existen importantes desafíos en la implementación de políticas con gran impacto en el desarrollo del sector minero como son la Política de Ordenamiento Territorial, que se regula en la Ley General del Ambiente, en la normativa del MINAM; la política de formalización de la propiedad informal que lidera COFOPRI; así como la política de titulación de la propiedad comunal, entre otras.

Por otro lado, tampoco existe una visión compartida entre las partes interesadas, ni entre los distintos grupos (a nivel local o nacional), sobre el rol que el sector minero debe tener en el desarrollo nacional. Varias ex autoridades del MINEM consideran que actualmente hay objetivos puntuales definidos por cada sucesivo ministro que se hacen públicos y que la credibilidad del MINEM depende mucho de su líder. Contrariamente al ejemplo de Chile, donde existen visiones y políticas a largo plazo, promoviendo una investigación técnica y comercial sostenida, no existe en el Perú una política de Estado sobre el desarrollo de la minería que responda a dicho objetivo. Este impulso a la inversión y el crecimiento ha sido bastante exitoso en los últimos 30 años, pero podría ser insuficiente en el largo plazo frente a los desafíos sociales de los entornos mineros.

La digitalización y desarrollos tecnológicos tendrían que ser parte integral de una política minera que contemple la evolución futura del sector en el Perú, fortaleciendo los temas de eficiencia, competitividad y des carbonización de la cadena de valor minera. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de la Comisión para el desarrollo minero sostenible y el Grupo Rimay, en un contexto de ausencia de una política explícita de largo plazo, no se han delineado los retos estratégicos para el desarrollo del país en relación con la minería. El desarrollo de líneas de trabajo para contrarrestar y aprovechar las implicancias del cambio tecnológico, la innovación y las mejoras de productividad sobre el desarrollo del sector es incipiente, y no se han identificado los retos para los recursos humanos a futuro y la formación de los talentos necesarios en el largo plazo, los impactos de la automatización, los retos y oportunidades del cambio climático, o bien las oportunidades que dan las energías limpias o la economía circular, ni tampoco un planeamiento de seguimiento y adecuación de esas tendencias a la realidad del país.

El Estado no ha impulsado una agenda de cambio con políticas públicas que articulen industria, gobierno, academia para abordar los clusters mineros, el desarrollo de proveedores y la innovación. La iniciativa parte de empresas como Anglo American, que está trabajando con la DGM para reglamentar la tecnología del futuro. Tampoco se ha articulado una estrategia de desarrollo de la infraestructura en función a corredores económicos en regiones mineras que orienten la colaboración entre empresas mineras y entre la industria y el Estado. El Cluster Minero del Sur del Perú, promovido por la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa y las empresas mineras, Anglo American, Hudbay Perú, Cerro Verde y Southern Perú, tiene como objetivo impulsar un polo de innovación tecnológica a partir del desarrollo local para los desafíos de la minería. Asimismo, Moquegua podría transformarse en el segundo cluster de tecnología minera del país, con el apoyo de Anglo American. Aunque se considera que eventualmente se incorporarán distintas entidades del Estado, el cluster no está impulsado por éste.

Finalmente, aún no se han delineado instrumentos de gestión para que los proyectos mineros se articulen a las trayectorias de desarrollo económico territorial y al potencial productivo propio de las regiones donde operan, a partir una evaluación efectiva de los recursos, capacidades y potencial de los territorios involucrados. Existe también una gran preocupación sobre la forma en que los gobiernos locales y regionales administran los recursos que les son transferidos y que son generados por el sector minero. La inversión insuficiente o deficiente de estos recursos afecta negativamente la percepción acerca de la contribución del sector minero al desarrollo de las regiones. La falta de planes de desarrollo territorial integral de largo plazo que trascienden los cambios de autoridades regionales dificulta la búsqueda de una mayor eficiencia, eficacia y articulación en el gasto público y privado y en las inversiones generadas por el sector, de acuerdo con las prioridades de desarrollo local. Esta situación compromete la premisa fundamental de que la riqueza generada por la minería debe transformarse en desarrollo económico a nivel regional y local.

### **Diálogo sectorial (2,27)**

Para una buena gestión minera es necesario, por un lado, que el Estado haga valer su autoridad legal, política y administrativa para manejar los asuntos del sector interactuando con distintas partes interesadas o grupos de presión. Por otro lado, es importante proporcionar a los ciudadanos y las empresas los mecanismos, procedimientos e instituciones que necesitan para influir en decisiones de política, ejercer sus derechos, cumplir sus obligaciones y resolver sus diferencias.

A nivel del Estado, la calidad del diálogo sectorial se encuentra perjudicada por un nivel relativamente alto de rotación de autoridades públicas, lo que impide generar una capacidad de gestión eficaz, y prolonga el período de aprendizaje. A la vez, esto lleva a la existencia de funcionarios públicos con experiencia y/o capacidad limitada en el sector, tanto técnica y legal como social, o incluso temor de tomar decisiones, ya sea por las implicancias administrativas o los efectos políticos y sociales que podrían generar. Asimismo, los funcionarios públicos tienen a menudo desconfianza para discutir con el sector privado, en parte por causa de los controles frecuentes de la Contraloría, principalmente después del escándalo Odebrecht. Algunos entrevistados mencionaron una preocupación por evitar ser capturados por los gremios empresariales, que consideran tienen posiciones unilaterales difíciles

de negociar. Para algunas empresas, el MEF en los últimos años ha sido efectivo en la promoción de las inversiones mineras, mientras que el MINEM ha visto limitada su capacidad de decisión y se ha debilitado en su influencia en las decisiones del gobierno.

La mayoría de las empresas piensa que el rol de la SNMPE es bastante complejo, debido a que representa tres sectores económicos, no siempre con los respectivos intereses alineados. Sólo en el rubro de minería, incorpora a muchas empresas de distintos orígenes y tamaños, con diferentes volúmenes de producción para sustancias distintas. La SNMPE tiene como miembros empresas de gran minería con estándares internacionales y miembros del ICMM, y empresas de mediana minería con distintos estándares, pero también con distintos niveles de compromiso con el cumplimiento de buenas prácticas. Eso condiciona la eficacia de su intervención. Por ejemplo, los exploradores juniors expresaron que no se sienten adecuadamente representados, porque la SNMPE históricamente no se ha interesado lo suficiente por la exploración.

Algunas empresas creen que la visión de la SNMPE es de corto plazo, lo que limita su liderazgo y las alianzas con otras entidades sectoriales importantes (gremios de ingenieros, centros de investigación, ONG's, gobiernos regionales, etc). Consideran que en los últimos años la SNMPE ha sido más proactiva y propositiva, y también ven al Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (IIMP) como una entidad activa y con potencial para impulsar una agenda de mediano y largo plazo que balancee el desarrollo de la minería con el desarrollo del país. Otras empresas estiman que la SNMPE estaría iniciando una transición pasando de ser una entidad reivindicativa a ser un gremio proactivo que tiene propuestas y busca más consensos. Esta tendencia ha generado las condiciones para que el rol de la SNMPE cambie. En el presente, la SNMPE está haciendo un esfuerzo para contribuir a una comprensión pública de los problemas del sector minero en Perú. El progreso ha sido importante en temas como mecanismos de recopilación de información y diálogo con grupos de la población y mayor presencia en el debate público en temas fundamentales para la industria, así como en el trabajo de la Mesa Ejecutiva del Sector Minero para el Desarrollo Productivo del País liderada por el MEF.

Asimismo, el gobierno considera que la SNMPE no tiene una visión sobre la pequeña minería, mientras los pequeños productores tienen dificultades para articularse institucionalmente. Los gremios de mineros artesanales representan a menudo intereses específicos y no tienen proyección ni representación gremial nacional.

Con relación a la sociedad civil, la industria considera que lamentablemente el diálogo está basado en la desconfianza. Sin embargo, algunos entrevistados de la sociedad civil perciben que se ha avanzado y reducido la desconfianza mutua que existía en el pasado, y aprecian una mayor disposición de la industria al diálogo. Se ha llegado a un nivel de comunicación que permite saber lo que ambas partes esperan una de la otra, aunque las posibilidades de convergencia mutua siguen siendo limitadas. La industria considera que desde el sector político y desde las instancias gubernamentales regionales y municipales, la disposición al diálogo en muchos casos es reducida.

La sociedad civil en el Perú es muy activa y tiene presencia pública, con capacidad de análisis, seguimiento y acompañamiento. Las OSCs, consideran que a excepción de EITI no tienen espacio

de representación en la reflexión y orientación de la política pública. EITI no tiene en su alcance la orientación de políticas públicas para la minería. Por esa razón, consideran interesante la iniciativa del Grupo RIMAY “Visión de la minería en el Perú al 2030” que intentó consolidar una visión de una minería que sea inclusiva e integrada social y territorialmente, ambientalmente sostenible, competitiva e innovadora, y que opera en un marco de buena gobernanza. Luego de concluida la formulación de la propuesta, se presentó a las instituciones correspondientes del Estado central pero el esfuerzo fue puntual y viene teniendo limitada continuidad. La propuesta tenía que ser presentada a las regiones, pero por factores de inestabilidad política y el Covid 19 este esfuerzo fue interrumpido. El proceso es bueno y sería importante completar su difusión a nivel de las regiones mineras para proponer lineamientos de consenso nacional. La existencia de espacios de diálogo es vista por la sociedad civil de manera positiva. Sin embargo, también ve críticamente que los múltiples espacios de diálogo no llevan mayormente a soluciones y que existen demasiados compromisos no cumplidos por las partes. Una crítica de la sociedad civil en este aspecto es la escasa articulación y coordinación entre distintos actores del Estado que permita un mejor cumplimiento de estos acuerdos.

### **Funciones y responsabilidades (3,88)**

Los roles y responsabilidades de las diferentes entidades públicas con incidencia en la minería están bien definidos en la normativa. Sin embargo, en la práctica, existen áreas donde falta claridad sobre los roles de las instituciones, donde hay problemas de delimitación de competencias y de articulación entre el Gobierno nacional y las autoridades regionales y municipales, y donde faltan recursos y capacidades de las autoridades sectoriales y ambientales, situación acentuada por las dificultades de contratación pública.

Una buena gobernanza de la actividad minera requiere que el sistema de toma de decisiones sea multisectorial desde un punto de vista horizontal (con más de un ministerio a cargo de la creación de pesos y contrapesos), multinivel desde un punto de vista vertical (con participación y gestión de gobiernos regionales y municipales) y multiactor (con participación de la sociedad civil, de las empresas mineras, academia y de las poblaciones locales), apoyado por sistemas de información interoperables e integrados, y con los recursos y las capacidades y recursos institucionales adecuadas para su funcionamiento efectivo.

En los últimos años, el Estado peruano ha implementado una serie de reformas institucionales que han puesto en marcha una descentralización de la gestión vertical de la minería y una transición a la gestión multisectorial, principalmente en lo que toca a la gestión ambiental y social, sobre todo en materia de certificación y fiscalización ambiental. Estas reformas resultaron en la práctica en una transferencia progresiva de mandatos e influencia por parte del MINEM en temas como: (a) normatividad transversal de la gestión ambiental; (b) fiscalización de las operaciones mineras; (c) gestión de la MAPE y combate a la minería ilegal; y (d) gestión de los conflictos sociales en áreas mineras.

La debilidad de los sistemas de gestión e información también contribuye a los problemas de falta de efectividad en la gestión sectorial y la coordinación institucional. Por ejemplo, los sistemas de gestión e información del MINEM aún no están integrados. Asimismo, son limitados los mecanismos formales para compartir información entre la alta dirección del MINEM y entre las distintas direcciones

generales, y entre el MINEM y otras autoridades de acceso y uso de la tierra, ambientales, la protección social y la mitigación de riesgos, autoridades gubernamentales nacionales y regionales.

Perú no cuenta con un sistema central de almacenamiento de información y base de datos que respalde eficazmente el mantenimiento, la verificación y el intercambio de datos del sector minero que apoye de mejor manera los procesos de toma de decisión. Actualmente existen mecanismos formales de requerimientos de información, los cuales se cursan vía requerimiento de acceso a la información pública, que no es inmediata y normalmente existe poca coordinación entre los especialistas para brindarla. Las bases de datos del MINEM contienen información fáctica, pero requieren mucho procesamiento ad-hoc para poder hacer reportes estadísticos y más aún para realizar reportes evaluativos o analíticos. Los sistemas de información están aislados y no conversan entre sí (SEAL, ESTAMIN, DAC), cuando lo que se requiere es información que involucre a todos ellos.

En suma, desde el punto de vista de la mayoría de los entrevistados, el MINEM se ha ido debilitando institucionalmente en la última década, y su capacidad de gestión y liderazgo ha quedado rezagada con relación a otras entidades del Estado. Y también la brecha de capacidades entre el MINEM y las grandes empresas mineras a las cuales debe regular es amplia.

Otro ejemplo claro de problemas institucionales con relación a las funciones y responsabilidades es la transferencia de competencias para la fiscalización ambiental, de salud y seguridad de la minería fuera del MINEM, que ha generado mayores complicaciones para las empresas debido a la limitada coordinación y a la falta de criterios comunes entre las entidades competentes, como OEFA, OSINERGMIN y SUNAFIL. La falta de protocolos de interrelación entre estas instituciones ocasiona demoras, duplicaciones, confusión y, en suma, pérdida de eficiencia. Las empresas consideran que los cambios institucionales y la transferencia de funciones y responsabilidades para el monitoreo de operaciones, aunque necesarios y positivos, han sido insuficientemente planificados e implementados. Estos cambios no han logrado aún superar la debilidad institucional de las entidades públicas sectoriales en materia de recursos humanos, tecnológicos y financieros.

Sin embargo, la institucionalidad es joven y, por lo tanto, perfectible. El proceso tuvo varios contratiempos, incluyendo cambios en la normativa ambiental que reasignó atribuciones a los organismos responsables, y tuvo que superar varias trabas, incluyendo el financiamiento, lo cual retrasó el refuerzo institucional de las entidades. No obstante, existen logros concretos como, por ejemplo, la disminución en los últimos años del número de fatalidades a causa de accidentes de trabajo.

Por otro lado, la formalización de la MAPE la lidera el MINEM, pero, salvo excepciones puntuales, no de forma intersectorial y con diferencia de enfoques con el MINAM. Por ejemplo, en 2016, el Gobierno ejecutó un Plan Integral contra la Minería Ilegal en Madre de Dios que incluía la intervención del Ejército y la Policía Nacional en zonas de emergencia como “La Pampa”, así como la participación de diversos sectores como el Ministerio de la Mujer (por el tema de trata de personas), MEF (para asegurar el presupuesto), MINEM (en temas de formalización minera), el Ministerio Público, entre otros. En 2019 se inició la fase de consolidación del Plan, que fue supervisada por los ministros del Ambiente, del Interior y de Defensa. Por otro lado, las constantes ampliaciones de plazos para la formalización



minera revelan la falta de recursos de los gobiernos regionales para la formalización y del Ministerio del Interior para enfrentar la minería ilegal y reflejan la falta de un fiscalizador con suficientes incentivos y suficientes capacidades legales, políticas y operativas para liderar la tarea.

El proceso de descentralización inició un proceso de transformación de la matriz centralista del Estado peruano. Sin embargo, la descentralización se ha utilizado a menudo como una justificación para no abordar directamente los temas candentes por parte de diferentes entidades que regulan las actividades mineras. La incipiente articulación vertical entre las distintas autoridades del Gobierno Nacional, sumada a la descentralización de funciones, han dificultado la acción y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Con respecto a las funciones que les corresponde desempeñar a los gobiernos regionales en relación con el sector minero, es necesario que se perfeccione y profundice la capacitación de sus funcionarios en materia de concesión de permisos y realización de fiscalizaciones ambientales, y también se asegure la efectiva ejecución y el financiamiento de estas tareas (CEPAL/OCDE 2017).

### Coordinación intergubernamental (2,20)

Si bien las leyes, reglamentaciones, funciones y responsabilidades para la gestión de la minería están bien definidas, existen complicaciones en la coordinación, la colaboración y el intercambio de información entre entidades gubernamentales a nivel nacional y entre los distintos niveles de gobierno regional y local. Al no existir una política explícita de Estado para la minería, cada sector tiene su espacio normativo y, en la práctica, persiste una falta de mandato común entre las diversas políticas, planes y estrategias de desarrollo. Por ejemplo, se nota mucha dificultad para compatibilizar las medidas de promoción de inversiones con políticas de protección del medio ambiente y desarrollo socioeconómico que sean eficaces y eficientes. Por otro lado, la coordinación entre el MINCUL y el MINEM en temas de la consulta previa no es fluida. El MINCUL es el órgano rector, define la normativa y es el órgano técnico especializado que regula los procesos de consulta previa ejecutados por el MINEM. Además, la normativa es compartimentada y no se sigue una planificación y un calendario estrictos para la consulta previa.

Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos OCDE, Perú es débil en colaboración y coordinación entre los ministerios y los niveles de gobierno y esto se traduce en un grave obstáculo a la formulación e implementación de políticas. Es necesario un esfuerzo de alineamiento de los distintos ministerios y niveles de gobierno para impulsar una política común, y reducir la influencia de las visiones sectoriales donde prevalezcan visiones y mandatos integrados.

Por otro lado, el MEF asumió un protagonismo importante en la promoción de inversiones mineras y en la coordinación de los esfuerzos para destrabar barreras administrativas en el sector minero. En ese sentido, el MEF trabaja en dos líneas de acción. Por un lado, realiza el seguimiento a los proyectos mineros con un equipo especial. Por otro, está empeñado en mejorar la regulación y la capacidad de las entidades del Estado que participan en los procesos administrativos relativos al sector a través de mesas ejecutivas, espacios que reúnen el sector público y privado para identificar mejoras y promover las inversiones en sectores estratégicos.

En octubre del 2018, el Gobierno creó la “Mesa Ejecutiva del Sector Minero Energético para el Desarrollo Productivo del País”, que lleva adelante el MEF, como un espacio público y transparente de coordinación pública-privada, con un enfoque en la resolución de barreras administrativas, incluyendo el seguimiento de la implementación de las soluciones propuestas. Está conformada por 17 entidades públicas y privadas, entre ellas, la SNMPE. Los principales temas que se trataron en dicha mesa se referían a la facilitación de los procedimientos que se debían de ejecutar para impulsar la inversión minera, tales como mejoras del reglamento de procedimientos mineros, del reglamento de exploración minera y también en lineamientos para la recolección de muestras y líneas de base. En dicho grupo de trabajo se identificó una serie de temas respecto a los problemas regulatorios, y tras ello, se elaboraron propuestas de solución muchas de las cuales han sido consideradas en el nuevo reglamento de procedimientos mineros. La mesa ejecutiva también ha identificado la necesidad de financiar en el MINCUL la base de datos de identificación completa de los pueblos originarios.

Sin embargo, cabe notar que, en la coordinación, facilitación, planificación y ejecución de los grandes proyectos mineros, la Mesa Ejecutiva no ejerce ninguna autoridad y tiene un enfoque primordialmente sobre los procedimientos administrativos. La función que ejerce es de apoyo, dirigido a poder encontrar salida o eventuales soluciones a determinados aspectos mediante la coordinación con el o los sectores que pudieran verse involucrados en dichos temas. Asimismo, los temas que conllevan reformas de mayor alcance como la temática de la MAPE y los conflictos socio ambientales aún no han sido abordados por la Mesa.

El rol de gran “coordinador” compete a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), principalmente en lo que toca a la prevención y resolución de conflictos sociales. La PCM es el ministerio coordinador y articulador de los 18 ministerios. En los últimos años el tema minero tuvo un rol central en la agenda de la PCM, reforzado por los cambios frecuentes de ministros del MINEM. La PCM juega un rol clave en la articulación del MINEM, MINAM y MINCUL. Sin embargo, el debilitamiento del MINEM y el protagonismo de la PCM llevó a una situación en que existen dos entidades que supervisan y hacen cumplir las medidas de mitigación de la conflictividad social en el Perú. Hace falta invertir recursos (personal y financiamiento) para poder hacer adecuadamente el trabajo en ambas instituciones, pero también es importante que se decida cuáles son las funciones, responsabilidades y alcance de cada una de ellas en relación con el relacionamiento temprano con las comunidades, a la profundización de la participación ciudadana y mediación que facilite la superación de los conflictos sociales manifiestos y latentes.

Las entidades públicas están integradas a través de sistemas funcionales, los cuales se crean para la aplicación de políticas públicas. Por ejemplo, para la gestión ambiental hay un Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), a través del cual se logra la articulación y coordinación entre las autoridades gubernamentales, nacionales y regionales en temas ambientales. No obstante, el sistema no ha impulsado un enfoque integrador que facilite el acceso a información de estas entidades.

Más recientemente se ha tratado de fomentar la coordinación intersectorial y la eficiencia del sistema. Por ejemplo, a través del Decreto Supremo No. 016-2019-EM publicado el 19 de septiembre del 2019, se crea la Ventanilla Única Digital del Sector Minería. El MINEM como entidad administradora y las entidades participantes realizan las acciones necesarias para la implementación y operación de la VUD-MINEM en

el marco de lo dispuesto en el Reglamento del Decreto Legislativo No. 1211, que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos.

Es necesario que todas las entidades fiscalizadoras compartan la información de los planes y resultados de sus labores al MINEM y operen bajo la guía de protocolos de intercambio de información. Existe consenso en cuanto a que se debe reglamentar y fiscalizar el sector, dado que ello genera confianza de los ciudadanos hacia las autoridades y las empresas, además de credibilidad. Aunque la especialización en fiscalización en el Estado es vista como una señal de eficiencia e independencia, en la práctica las empresas la perciben como sobrecarga por la dedicación de recursos administrativos, humanos y económicos, al tener que atender y responder muchas veces con la misma información a diversas instituciones – que no se coordinan - en vez de hacerlo una sola vez. Asimismo, las empresas perciben la fiscalización como un procedimiento rígido y centrado en la búsqueda de detalles formales de incumplimiento, en vez de centrarse en los efectos sustantivos de no conformidades y ser propositiva en identificar oportunidades de mejoras y buenas prácticas en la industria.

Por otro lado, el SENACE utiliza el Sistema de Evaluación Ambiental en Línea (SEAL) y la Plataforma Informática EVA para evaluar sus procedimientos de evaluación del impacto ambiental y compartir información sobre las certificaciones ambientales que otorgan. Esta entidad ha desarrollado una estrategia de coordinación interinstitucional que permitirá mejorar el trabajo con las entidades encargadas de emitir opiniones técnicas durante la etapa de evaluación del estudio de impacto ambiental, como son la ANA, el SERNANP, el SERFOR, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) y el MINCUL. En este sentido, se ha creado conjuntamente estas instituciones, un Grupo de Alto Nivel encargado de articular esfuerzos para el cumplimiento de plazos de la emisión de opiniones técnicas; y un Grupo Técnico de Trabajo (coordinadores y especialistas) que desarrolla conjuntamente actividades priorizadas, relacionadas al fortalecimiento del proceso de certificación ambiental. Sin embargo, a pesar de la existencia de estas plataformas informáticas, ha sido difícil operar con las diferentes autoridades involucradas con la evaluación del impacto ambiental, pues no existe uniformidad en cuanto al lenguaje a utilizar o al contenido de la información ingresada en dichas plataformas.

## Margen de mejora en marco de "Gestión del Sector Minero"

Esta evaluación del marco de gestión sectorial minera ha permitido la identificación de un margen de mejora, ya sea en las normas o en la implementación.

### Política sectorial .....

- La política minera implícita de atracción de inversiones para impulsar la exploración y producción minera es muy necesaria, pero será insuficiente frente a los desafíos de largo plazo.
- Los derechos ciudadanos con relación a las condiciones de sostenibilidad ambiental y social, y su cumplimiento, no se encuentran en un nivel de balance adecuado respecto de los derechos mineros. Ambos derechos siguen agendas separadas y esta separación se refleja en la gestión de los temas mineros por distintas instituciones promotoras, reguladoras y fiscalizadoras.
- La minería aún no ha desplegado aún todo su potencial de dinamización del desarrollo local, regional y nacional.
- No existen políticas para la minería en relación con infraestructura de transporte y portuaria, energía renovable y "descarbonización" de la cadena de valor minera, gestión integrada de recursos hídricos, utilización efectiva del canon y regalías, formación y capacitación de recursos humanos, ciencia y tecnología. La industria minera ha impulsado esfuerzos aislados en apoyo al desarrollo territorial, no articulados a políticas nacionales o planes regionales.
- El Estado no ha fomentado una estrategia de diversificación productiva y de innovación aplicada a partir de la industria minera, para su aplicación sobre todo en las regiones mineras.
- El Estado no ha implementado un mecanismo efectivo de desarrollo territorial para la región y las comunidades del entorno minero, haciendo buen uso del recurso que genera la actividad minera.

### Diálogo sectorial .....

- Más allá de EITI, el sector minero no cuenta con espacios permanentes de diálogo multiactor.
- El Estado no ha logrado aún institucionalizar espacios, modalidades, mecanismos y prácticas para el relacionamiento continuo y el diálogo entre los distintos sectores y niveles de gobierno.
- En contraste con el efectivo relacionamiento gobierno-empresas por medio de la mesa ejecutiva liderada por el MEF, las regiones mineras no tienen un espacio equivalente para avanzar en una agenda de sostenibilidad y desarrollo territorial.
- No obstante, la buena experiencia con algunas mesas de diálogo y de desarrollo, continúa la práctica de conformar mesas reactivas entre las compañías mineras y las comunidades, donde el gobierno sólo actúa como un "garante".

- El nivel de ciudadanía ambiental en las comunidades es muy bajo, y no contribuye a una participación informada de las comunidades ni a un mejor relacionamiento de las comunidades con el gobierno.

## **Roles y responsabilidades .....**

- La inversión del Estado en la modernización institucional de la gestión minera por parte del MINEM requiere un significativo refuerzo para dotar a la institución de los recursos necesarios para fortalecer sus competencias y capacidades.
- El MINEM no ejerce su rol rector y coordinador en el sector minero y su mandato está condicionado a los mandatos de otros sectores involucrados en la gestión minera, sin una política explícita que favorezca un mandato compartido.
- La descentralización ha debilitado la eficacia del Estado en términos de reglamentación, fiscalización, promoción y participación ciudadana, en la medida que el MINEM está circunscrito a sus oficinas de Lima, y no ha desarrollado su propia estructura desconcentrada.

## **Coordinación intergubernamental .....**

- El marco de sostenibilidad se debilita por el intrincado tejido de instituciones a cargo sin una coordinación bien planificada y articulada de su gestión operativa y procedimental.
- Los esfuerzos meritorios de la PCM y del MEF no han sido suficientes para liderar la articulación y el alineamiento intersectorial.
- Existe un vacío en relación con una agenda de prioridades de articulación intersectorial de planes, políticas, programas, proyectos, que se traduzca en una mejor coordinación de la gestión gubernamental.
- No se cuenta con protocolos operativos, interfaces entre sus sistemas de apoyo a la gestión e intercambio sistemático de información.

# V. Desempeño a lo largo de la cadena de valor de las industrias extractivas

Esta sección analiza con más detalle el desempeño del sector minero en cada etapa de la cadena de valor, incluida la lista de áreas potenciales en las que se puede introducir mejoras.

## V.I CONTRATOS, LICENCIAS Y EXPLORACIÓN<sup>10</sup>

En lo que respecta a la primera etapa de la cadena de valor, “Contratos, licencias y exploración”, todos los indicadores reciben puntajes altos o muy altos por parte de los entrevistados. Haciendo la comparación, la situación “de jure” tiene un puntaje muy alto (3,95), mientras que el desempeño “de facto” logró un puntaje alto (3,23). Si bien la mayoría de los indicadores en la primera etapa de la cadena de valor reciben puntajes altos o muy altos, algunas áreas requieren un examen más detenido. Particularmente, las prácticas de recolección de información geológica y el otorgamiento de títulos, las cuales reciben un puntaje alto, pero con importantes observaciones a su aplicación práctica.

Figura 10: Cadena de valor Etapa 1 - Indicadores

<b>Situación de jure (3,95)</b>	Normativa para la asignación de licencias (3,90)
	Manejo y transferencia de licencias (4,00)
<b>Desempeño de facto (3,23)</b>	Recolección y mantenimiento de información geológica (3,24)
	Asignación efectiva de licencias (3,15)
	Gestión efectiva de licencias (3,29)

### Recolección y mantenimiento de información geológica - “de facto” (3,24)

La disponibilidad y calidad de la información geológica proporcionada por el INGEMMET es reconocida, útil y aceptable para la escala en la que se proporciona principalmente a las empresas mineras, salvo en ciertas zonas geográficas. Las empresas consideran que el INGEMMET tiene una buena base de datos de referencia, que se encuentran actualizados y efectivamente disponibles en la página web de la entidad (GEOCATMIN).

Desde 1999 se terminó la carta geológica al 1:100,000 que está conformada por 501 cuadrículas. Se pretendía terminar la carta geológica al 1:50,000 para el 2021 (como homenaje por el Bicentenario), pero el trabajo fue interrumpido por la pandemia. Se utilizan como herramientas desde fotografías

<sup>10</sup> La metodología del DSM, por lo general, incluye el tema de exploración en esta etapa de la Cadena de Valor. En el caso de Perú, debido a que la concesión no autoriza la actividad de exploración (la cual requiere certificación ambiental y permisos, el tema de exploración se trata en la siguiente etapa, “Operaciones Mineras”.

aéreas e imágenes de satélite, hasta geoquímica y la geofísica disponible en la parte sur de la costa del Perú y en la cordillera vecina a Bolivia. Sin embargo, el INGEMMET no dispone de una geología de subsuelo porque no está autorizado por ley a realizar perforaciones y sondajes.

De acuerdo con la normativa, INGEMMET no tiene competencia en el control de las actividades de inversión en exploración, y esto le dificulta aprovechar de manera efectiva la información geológica producida por las empresas. La información más precisa de las exploradoras se publica en los informes anuales de las empresas. Estas comunican en sus informes anuales a la DGM del MINEM sus trabajos de exploración, pero el Ministerio no comunica estos datos al INGEMMET. La información es conservada en el MINEM más como un repositorio físico, no codificado, que no es de acceso público y, por lo tanto, no es puesta en valor. No se conoce con precisión cuántos titulares cumplen con esta obligación. La información a menudo bastante incompleta y no siempre tiene coordenadas de perforación, por ejemplo. Los testigos los guardan las empresas y el INGEMMET no tiene una base de datos digitalizada de los testigos. Dependiendo de su naturaleza, los datos que se refieran a concesiones que hayan expirado o abandonado áreas se encuentran disponibles en una capa del sistema de información y se utilizan para actualizar la carta geológica nacional, el mapa metalogénico, y el mapa de ocurrencias minerales.

Resultado de más de dos décadas de intensa actividad exploratoria, INGEMMET tiene una oportunidad significativa para poner en valor la información generada por los titulares mineros y dinamizar así una mayor exploración. No está claramente definida la función de recolección y procesamiento de la información ya existente y que puede enriquecer la Carta Geológica Nacional, de acuerdo con los requerimientos de los Decretos Supremos números 010-2013-EM y 021-2015-EM. El progreso es lento en el nuevo mapeo y la entidad encuentra problemas para desarrollar nuevos productos que sirvan a los inversionistas, porque los recursos financieros propios no siempre son suficientes. El desarrollar la carta geológica de 1:50,000 sólo con los recursos propios de INGEMMET ha tomado al menos 20 años. Aproximadamente 90% del presupuesto de INGEMMET viene del pago de los derechos de vigencia y de las sanciones.

El Perú no cuenta con datos actualizados de geofísica aerotransportada. Actualmente, la información geofísica aerotransportada alcanza una cobertura de 649.667 km<sup>2</sup> del territorio nacional, obtenida principalmente en los años 70's y 80's. Para cubrir todo el Perú, INGEMMET cuenta con un plan para trabajar en 3 zonas de la sierra: norte, centro y sur, pero este no está financiado. Realizar un levantamiento aerotransportado por los métodos de magnetometría y espectrometría de rayos gama no sólo ayudaría a impulsar la promoción de la inversión minera, sino mejorar la evaluación de recursos hídricos, campos geo-energéticos y de riesgos geológicos regionales, delimitando el área de influencia con peligros sísmicos generados por sistemas de fallas activas.

Hace algunos años, INGEMMET ha realizado estudios de prospección minera y ha puesto a disposición de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) 26 áreas de petitorios en el país. Dos áreas fueron ofertadas en una subasta que no ha sido exitosa y ProInversión las retornó a INGEMMET, el cual añadió información catastral para una nueva licitación. Se ha solicitado la primera área para subasta pública, con éxito (5 millones de soles). La segunda se otorgó a Chinalco gratuitamente, porque fue la única empresa que participó en la subasta. La gestión de los recursos económicos y tecnológicos

proporcionados por el INGEMMET para desarrollar la carta geológica puede mejorarse. Algunos entrevistados propusieron convertir al INGEMMET en un instituto geológico nacional al servicio de la minería y otros sectores, teniendo así en cuenta la importancia de que el sistema catastral (antes conocido como Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero, INACC) recupere su independencia.

Además, el sistema de información del INGEMMET debería conectarse con los otros sistemas que gestiona el MINEM y agregar toda la información relativa a la minería, con cobertura integral de las inversiones de las empresas. A la fecha, toda la información geológica y de derechos mineros se encuentra digitalizada y actualizada en el sistema de información del INGEMMET. Lo que se necesita integrar es la información histórica sobre las actividades mineras de exploración y explotación la cual se encuentra en el MINEM para crear una hoja de vida de cada concesión, incluyendo la información ambiental que se genere en otras entidades del gobierno con relación al título minero. De esta forma se contribuiría a resolver los problemas propios de una gestión sectorial donde la información está parcelada y la información que se produce no se integra ni consolida. Por ejemplo, el INGEMMET no puede requerir la información de producción a los concesionarios porque las empresas únicamente se encuentran obligadas a brindarla a la SUNAT o a la DGM, pero el MINEM tampoco la integra en un sistema que sea accesible y de acceso al INGEMMET.

### **Normas para el otorgamiento de títulos mineros - "de jure" (3,90)**

Las concesiones mineras se otorgan en la sede administrativa en Lima y de manera descentralizada en las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM). En función al derecho que se otorga, las concesiones se clasifican en: (i) mineras (metálicas y no metálicas según la clase de sustancia) para las actividades de exploración y explotación; (ii) de beneficio; (iii) de labor general; y (iv) de transporte minero. Las concesiones mineras son otorgadas por el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), para la mediana minería y gran minería, mientras que los Gobiernos Regionales tramitan y otorgan concesiones mineras para la minería artesanal y pequeña minería dentro de su circunscripción territorial. Las otras concesiones (ii, iii y iv) son otorgadas por la DGM del MINEM.

La misma concesión minera es válida para operaciones de exploración y explotación. Las concesiones mineras se evalúan y otorgan en función al orden de llegada, "primero en tiempo, primero en derecho", con previsión para una subasta si se realizan petitorios mineros simultáneos. Los términos y condiciones, derechos y obligaciones de las concesiones mineras no están sujetos a ninguna negociación discrecional. A excepción del artículo No. 71 de la Constitución, que impone una restricción a los extranjeros de adquirir o poseer dentro de los 50 km de las fronteras, no existe discriminación para las sociedades extranjeras que deseen adquirir concesiones mineras en el Perú.

El sistema de otorgamiento de los títulos mineros, el cual está basado en una solicitud de petitorio muy sencilla y en donde no se requiere acreditar algún tipo de capacidad técnica o económica ni realizar trabajos de campo previos, se ha mantenido con éxito por más de 25 años. De hecho, es una ventaja competitiva frente a otros países con procedimientos más complejos y en donde incluso se requiere acreditar cierta idoneidad. Son muy pocas las críticas que a lo largo de los años ha recibido este sistema. La principal crítica tiene que ver con el poco control acerca de quién obtiene las concesiones mineras y



la posibilidad de mantener un número ilimitado de concesiones mineras “ociosas”, es decir, sin inversión o producción. Sin embargo, se sabe que esta es una preocupación recurrente incluso en jurisdicciones en donde las “barreras de entrada” son más exigentes.

Ahora bien, como desincentivo a la especulación, en el año 2008 y luego con ajustes normativos hasta la fecha (el último del año 2019) se introdujeron las penalidades por no alcanzar la producción mínima, y el monto se ha incrementado significativamente convirtiéndose en un desincentivo económico para mantener una concesión minera “ociosa”. Esto asegura también que sólo aquellos con capacidad económica suficiente para desarrollar un proyecto minero mantengan vigentes sus concesiones, aunque se convierte también en un desincentivo para la pequeña minería que también debe acreditar una producción mínima (aunque menor).

Otro aspecto que también los entrevistados critican es la poca difusión que hace el Estado para que la población comprenda que obtener una concesión minera no equivale a realizar actividades mineras a menos que posteriormente se obtengan las autorizaciones y permisos respectivos, que incluyen aquellas referidos al uso del suelo, protección al medio ambiente incluyendo el uso del agua, y los permisos de exploración y luego de explotación. Tampoco se difunde lo suficiente el hecho que las actividades mineras no intervienen en toda la superficie de la concesión, sino que, por lo general, las actividades mineras se realizan en un área muy limitada dentro de la concesión. Por lo tanto, ha ocurrido que obtener, por ejemplo, una concesión minera en el terreno de una comunidad es potencialmente motivo de conflicto, pues esa comunidad percibe que una concesión en su propiedad implica que sus tierras van a ser directamente afectadas. Esto, sumado a que la comunidad no cuenta mecanismos, al menos en la etapa del trámite de otorgamiento de una concesión minera, para contar con información acerca de los titulares del petitorio. Este es un ejemplo de los conflictos que se pueden generar al recibir por sorpresa y sin conocimiento, información acerca de una concesión minera en su zona. Una debilidad del procedimiento es que no existen canales locales para informar que el otorgamiento de la concesión no implica afectación, ya que para poder realizar la actividad minera se requiere no solamente de la certificación ambiental, sino que, además, el titular requiere obtener un derecho sobre el terreno, autorizaciones para el uso de agua, y un permiso de exploración.

Adicionalmente, desde hace unos años se viene discutiendo si el procedimiento para obtener una concesión minera requiere de un procedimiento de consulta previa en los casos en donde se advierta que el área solicitada pertenece a pueblos indígenas u originarios. Los expertos legales señalan que el mero otorgamiento de una concesión no genera impactos en el terreno ni en los derechos colectivos por requerirse de una serie de permisos y autorizaciones posteriores. Por lo tanto, no sería razonable que active un procedimiento de consulta previa dado que el otorgamiento de la concesión minera no autoriza el inicio de actividades mineras que pudiesen afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, pero sí que la comunidad acceda oportunamente a la información.

### **Normas para el otorgamiento de títulos mineros - “de facto” (3,15)**

En la práctica, las normas para otorgar concesiones son consideradas claras y transparentes y se llevan a cabo bajo un régimen basado en un acto administrativo, donde la concesión de un derecho minero

depende del cumplimiento estricto del procedimiento establecido en la Ley General de Minería para la concesión de ese título. Durante muchos años y sobre todo hasta el 2015, el procedimiento se consideraba moderno y eficiente, dejando poco margen de discreción administrativa a los funcionarios públicos. Las responsabilidades institucionales están bien definidas y existen instancias administrativas de atención de recursos de revisión como el Consejo de Minería.

La gestión de los procedimientos ordinarios de concesión por el INGEMMET, apoyado por el Sistema de Información Geológico y Catastral Minero y el Sistema de Derechos Mineros y Catastro se destaca por su simplicidad, transparencia, no discrecionalidad y accesibilidad, así como por la seguridad jurídica que ofrece. Dicha gestión es reconocida como una de las bases principales para el crecimiento y la seguridad de las inversiones en el sector minero peruano.

El Catastro Minero Nacional es único y descentralizado, de acceso público y gratuito en su integridad. El INGEMMET tiene presencia en las regiones (en un cuadro de desconcentración, no de descentralización) a través de oficinas para consultas relacionadas a petitorios (mesas de partes). Sin embargo, algunas empresas consideran que el INGEMMET no hace el seguimiento de las solicitudes con otros ministerios, forzando a las empresas privadas a hacer su propio seguimiento con cada entidad. Es necesario evaluar el sistema descentralizado para otorgar concesiones a la minería artesanal y en pequeña escala. Esta gestión descentralizada no siempre se percibe como efectiva, sino como un posible riesgo para el funcionamiento adecuado del sistema.

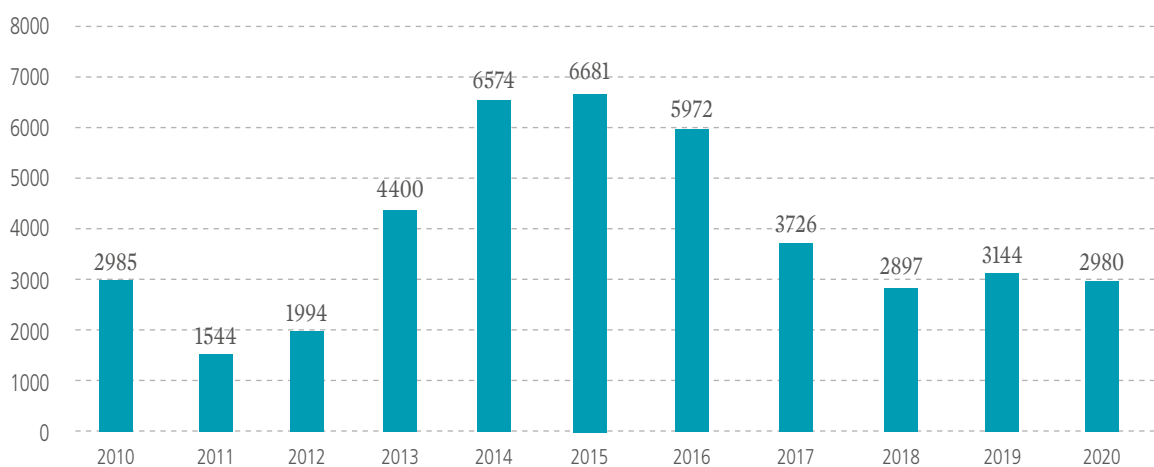
El panorama actual es preocupante debido a la demora sistemática en el otorgamiento de las concesiones. La demora resulta de una acumulación de factores como el incremento de pasos en el procedimiento, normas regionales que pueden restringir las áreas de disponibilidad, varios requerimientos de control previo, normas que regulan procesos de formalización que vulneran los derechos en la minería formal. El INGEMMET ha observado que en algunos casos las opiniones de algunas entidades públicas consultadas son ambiguas y evasivas.

El INGEMMET alcanza a concluir unos 5,000 expedientes al año, de los cuales aproximadamente 2,000 son nuevos títulos otorgados y 3,000 son concesiones extinguidas. De acuerdo con datos de INGEMMET, en el 2010 se otorgaba un título minero en un promedio de 4 meses, mientras que en la actualidad el promedio es de 12 meses. La Ley del Servicio Forestal, SERFOR ley del 2011 que entró en vigor con la aprobación de su reglamento en 2015, ha generado un embalse de expedientes de petitorios debido a que requiere opinión previa para determinar la existencia de recursos forestales y de fauna, y requiere opinión favorable que verifique que no hay sobreposición con una concesión forestal. Como SERFOR no cuenta con un catastro de las concesiones forestales como lo hace INGEMMET para las concesiones mineras, se toma entre 6 a 12 meses para emitir su opinión, dependiendo de la región ya que cada región tiene su propio procedimiento y formas de gestionar la información. Esto ha provocado un embalse de unos 2,000 petitorios en trámite. Un problema particular son los petitorios por sustancias no metálicas, los cuales requieren de opinión de la autoridad agraria regional sobre áreas rústicas de uso agrícola (cuya definición ya no existe en la legislación vigente). Igualmente, en este caso, las 25 autoridades regionales agrarias pueden responder de manera diferente. De acuerdo con INGEMMET, esto ha generado el embalse de otros 2,000 petitorios pendientes.

Con todo, Perú posee un sólido sistema de catastro y concesiones, respaldado por sistemas computarizados de gestión de la información en INGEMMET. Estos sistemas, que se consideran eficaces y seguros, han sido la piedra angular de la protección y seguridad jurídica para los inversionistas, así como el acceso público a la información sobre concesiones. La legislación ha diseñado un sistema de cuadrículas y procedimientos que suprimen las situaciones de superposición y conflicto entre titulares.

La facilidad o la falta de restricciones u obstáculos para otorgar concesiones mineras, ejemplificada en la falta de verificación de la capacidad técnica y financiera de la persona o empresa que presenta la solicitud, además de ser un incentivo a la inversión minera y mejorar la competitividad del país, podría ser una de las causas de que una gran cantidad de concesiones no estén activas (aún en tiempos de altos precios y de acceso o disponibilidad de recursos financieros) y se presten a la especulación. Sin embargo, la reciente reestructuración del pago por los derechos de vigencia y penalidades de las concesiones mineras está haciendo que las empresas evalúen de manera más rápida y detallada sus propiedades mineras, de manera de evitar el pago de fuertes penalidades por mantener sus propiedades por tiempo prolongado sin actividad (siempre y cuando los retrasos no sean resultado de fuerza mayor). Según el INGEMMET, sólo el 1,3% del área del subsuelo otorgado del territorio nacional se encuentra en las etapas de exploración (0,3%) y explotación (1%). Los derechos mineros caducados por no pago de vigencia se presentan en la Figura 11.

**Figura 11: Derechos mineros caducados por no pago de vigencia**



Fuente: INGEMMET

### Supervisión, asignación y transferencia de títulos - "de jure" (4.00)

Otra de las características básicas de la regulación minera peruana que ha mantenido su esencia en más de 25 años sin que se aprecie una necesidad de modificarla o incluso actualizarla, tiene que ver con un sistema que permite mantener vigentes las concesiones mineras cumpliendo obligaciones objetivas y de muy fácil verificación. Esto reduce la necesidad y el costo de fiscalizar el cumplimiento de esas obligaciones. Vinculado a ello, podemos anotar que no se fiscaliza usualmente la producción o inversión minera en campo, simplemente se hace una verificación documental producto de la revisión de la Declaración Anual Consolidada por parte de la DGM. A pesar de que habría un riesgo de que las

empresas produzcan o extraigan un material distinto o en una cantidad distinta a la declarada, esto no ha sido motivo de crítica o reclamo, al menos en lo que se refiere a la minería formal.

### **Supervisión, asignación y transferencia de títulos - "de facto" (3.29)**

De otro lado, otra característica que se ha mantenido vigente y sin mayores inconvenientes o críticas, es la referida a la contratación minera. Al igual que cualquier persona natural o jurídica puede obtener una concesión minera, también la podrá transferir a cualquier persona. Si bien existen normas que regulan los contratos mineros, la premisa es que se trata de documentos en donde no interviene el Estado ya que las concesiones mineras se transfieren, hipotecan o ceden como bienes inmuebles, pero reconociéndoles ciertas particularidades

Sin que esto signifique que no se puedan celebrar otra clase de contratos, los siguientes son los principales contratos mineros regulados por el TUO de la Ley General de Minería: (i) Contrato de transferencia; (ii) Contrato de opción minera; (iii) Contrato de cesión minera; y (iv) Contrato de hipoteca minera. El TUO establece que para que los contratos celebrados con relación a las concesiones sean oponibles ante el Estado y terceros, deben inscribirse en Registros Públicos. Si una concesión no está inscrita en Registros Públicos, los contratos celebrados respecto de ella serán válidos entre sus partes, pero no serán oponibles frente al Estado y terceros.

Ahora bien, este sistema, sin duda, tiene la ventaja para el inversionista de que éste pueda realizar sus actividades básicamente como mejor estime y con la mayor flexibilidad. Sin embargo, también se puede considerar como una desventaja para el Estado al estar sometido a lo que el inversionista decida hacer por un plazo máximo relativamente largo de hasta 30 años. Sin perjuicio de ello, como hemos visto, esto se compensa con un supuestamente elevado costo de mantener vigentes las concesiones.

### **Margen de mejora en "Contratos, Licencias y Exploración"**

INGEMMET no cuenta con información geofísica adquirida con tecnología moderna, que cubra las zonas de mayor interés minero (toda la franja altoandina de norte a sur). Tampoco cuenta con un Plan Nacional de Geología ambicioso pero realista, y con adecuado financiamiento que le permita cumplir sus objetivos de generación e interpretación de nueva información geofísica.

- La DGM no comparte de manera sistemática la información relativa a la exploración de las empresas con el INGEMMET para su tratamiento e integración en la base de datos geológicos nacional.
- Los sistemas de información del MINEM no se integran con la información del INGEMMET en un sistema de información multipropósito que tenga una cobertura integral de los resultados de las inversiones en exploración de las empresas.
- Los retrasos en el otorgamiento de las concesiones mineras son sistemáticos y pueden prolongarse por más de un año, y el plazo de otorgamiento se está tornando imprevisible debido a las demoras ocasionadas por la opinión que debe obtenerse del SERFOR.
- La gestión de la concesión no está integrada en un solo trámite y las empresas deben hacer el seguimiento por separado con cada entidad involucrada.

## V.2 OPERACIONES MINERAS

Dentro de la cadena de valor de la industria extractiva un componente importante son las Operaciones Mineras, que, para los efectos de este documento, incluye el análisis de aspectos como los procesos de obtención de los permisos de operación minera, los permisos ambientales y sectoriales, la efectividad de las regulaciones de los impactos sociales, reasentamiento, pequeña minería y minería artesanal, transporte de productos mineros, seguridad y salud, y cierre de minas.

La normativa y regulaciones “De Jure” recibieron muy buen puntaje (3,36) por parte de los entrevistados, donde en general todos los puntajes son muy altos o altos, salvo el referente al “Acceso a la Tierra, Compensación y Reasentamiento” que obtuvo un puntaje bajo (2,00). El desempeño “de facto” en la práctica y la capacidad institucional en general recibieron un puntaje en el rango alto (2,83), donde la “Legislación y Procesos Mineros” muestra un nivel bajo (2,50). El tema de “Acceso a la Tierra, Compensación y Reasentamiento”, aunque tiene una normativa insuficiente, es el mejor valorado en la práctica (3,67) por la forma cómo se alcanzan acuerdos y se viabilizan los proyectos mineros en general. (ver Figura 12)

Figura 12: Cadena de valor Etapa 2 - Indicadores

<b>De Jure Performance (3.25)</b>	Legislación y procesos mineros (3.58)
	Normativa de tierras, compensación y reasentamiento (2.00)
	Gestión del impacto ambiental y social (3.49)
	Transporte de minerales (3.20)
	Minería Artesanal y de Pequeña Escala (3.00)
	Salud y Seguridad Ocupacional (4.00)
	Cierre de minas y garantías financieras para desmontaje (3.47)
<b>De Facto Performance (2.62)</b>	Legislación y procesos mineros (2.93)
	Tierras, compensación y reasentamiento - Práctica (2.33)
	Impacto ambiental (2.93)
	Impacto social (2.29)
	Transporte de minerales (2.46)
	Soporte a MAPE (2.38)
	Salud y Seguridad Ocupacional (3.24)
	Cierre de minas y garantías financieras para desmontaje (2.81)

## Legislación y procedimientos mineros - "de jure" (3,58)

La legislación y normativa minera ha recibido un muy buen puntaje de parte de los entrevistados, no obstante, la normativa minera se ha modificado frecuentemente en la historia del régimen minero vigente, especialmente los procedimientos y obligaciones mineras junto con la legislación ambiental.

A inicios de los 90's, con el Código del Ambiente y los Recursos Naturales y luego con el primer reglamento ambiental minero del año 93, el Estudio de Impacto Ambiental, el Plan de Minado y la concesión de beneficio se convirtieron en las principales autorizaciones para realizar actividades mineras de explotación y beneficio ya que la exploración minera no requería, en un inicio, de una aprobación ambiental. Esto, además, en un escenario en donde el acceso a la superficie era muy sencillo para los titulares mineros pues no sólo se contaba con un derecho de uso gratuito sobre los terrenos eriazos superficiales a las concesiones mineras, sino que, además, se podía imponer una servidumbre o derecho de uso minero sobre terrenos de terceros.

Posteriormente, en el año 1995 y con la Ley de Tierras (Ley 26.505), se eliminó el derecho de uso minero gratuito de la superficie referido precedentemente, y quedó muy claro que la expropiación no era posible con fines mineros y la imposición de una servidumbre se hizo casi imposible de obtener. Sin embargo, tratándose de terrenos del Estado, la exigencia de acreditar u obtener un derecho sobre éste otorgado por el Estado recién se introduce como exigencia formalmente entre los años 2011 y 2012. Previamente, bastaba con acreditar que se trataba de un terreno eriazo del Estado.

En el año 1998 se publica el primer reglamento ambiental para la exploración minera exigiéndose un instrumento ambiental simplificado para su realización denominada Declaración Jurada (que luego fue reemplazada por una Declaración de Impacto Ambiental) o una Evaluación Ambiental dependiendo de la intensidad del proyecto. Así, ya sea para la exploración como para la explotación y beneficio, el instrumento ambiental se convirtió en la principal y más compleja autorización que debía obtenerse en contraposición a lo expedito que resultaba obtener una concesión minera.

Este sistema se mantuvo hasta el año 2012 en el que se regula por primera vez una autorización de inicio de actividades, tanto para la exploración como para la explotación. Además, y a partir de ese año, se regula con mayor claridad la exigencia de acreditar el derecho sobre la superficie y se empieza a exigir, para los casos en que el proyecto se superponga a terrenos de comunidades nativas e indígenas, consulta previa para el inicio de actividades de exploración, explotación o beneficio.

Este sistema de autorizaciones de inicio de actividades se mantiene a la fecha con ciertos matices que han ido cambiando con los años, por ejemplo, las aprobaciones de recrecimientos de las presas de relaves por etapas, la relativamente reciente eliminación de la autorización de actividades de preparación y desarrollo, entre otras. Al exigirse formalmente desde el 2012 la acreditación de derechos sobre la superficie, sobre todo tratándose de terrenos del Estado, se motivó al año siguiente la expedición de normas para obtener las que más adelante se llamaron las servidumbres de inversión, las cuales implican el otorgamiento por el Estado de un derecho a usar con fines de inversión (minera, por ejemplo) un terreno del Estado a cambio de una contraprestación cuyo valor se fija usando criterios comerciales.

Para contar con una regulación minera competitiva, un país no sólo debe asegurar tiempos razonables en la obtención de permisos. Es importante también la transparencia, predictibilidad y no-discrecionalidad en el procesamiento de los permisos para la actividad minera. Sin embargo, tan importante como la competitividad es la sostenibilidad, la que requiere que el procesamiento de permisos mineros se realice con el rigor necesario de manera que se garantice una adecuada gestión de los impactos ambientales y sociales, así como el resguardo de los derechos de las comunidades y pueblos en el entorno de la actividad minera.

El número exacto y alcance de los permisos de exploración dependerán de las características específicas de cada proyecto, el impacto que causaría y la fase en la que se encuentre. Por la importancia que tiene la exploración para el desarrollo de la minería peruana, mencionamos los permisos más significativos para la exploración minera:

<p><b>Derechos de uso de agua:</b> Según la Ley de Recursos Hídricos (Ley No. 29338), a excepción del uso primario, el uso del agua para otros fines (poblacional y productivo) requiere de la autorización de la Autoridad Nacional del Agua (ANA). El desarrollo de actividades de exploración minera requiere de una autorización de uso de agua, mientras que la explotación y beneficio, una licencia de uso de agua. Además, el uso de agua genera la obligación de realizar un pago anual a la ANA, cuyo incumplimiento por dos años consecutivos implica la cancelación del derecho de uso respectivo.</p>
<p><b>Vertimiento y reúso de aguas residuales:</b> El titular de un derecho de uso de agua puede reutilizar las aguas residuales producidas por sus actividades, si dichas aguas residuales se tratan previamente para cumplir con los estándares de calidad aplicables. El reúso puede hacerse sin necesidad de obtener una autorización previa de reúso de aguas residuales, si es para el uso autorizado originalmente. Por otro lado, el vertimiento de aguas residuales en una fuente de agua requiere necesariamente de una autorización de la ANA. Sólo se podrá verter agua si los efluentes tratan previamente para cumplir con los estándares de calidad aplicables.</p>
<p><b>Patrimonio Cultural:</b> Antes de desarrollar cualquier actividad minera, el titular deberá contar con un "Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA)" respecto del área donde desarrollará sus actividades emitido por el MINCUL. El CIRA es válido por un período ilimitado, pero se anulará si se descubren artefactos o sitios arqueológicos durante la ejecución de trabajos u obras. Además del CIRA, el titular debe obtener la aprobación de un Plan de Monitoreo Arqueológico, que contiene las acciones que deben implementarse para prevenir, evitar, controlar, reducir y mitigar los posibles impactos negativos en el Patrimonio Cultural de la Nación.</p>
<p><b>Uso de explosivos:</b> La adquisición, uso, transporte, almacenamiento y manejo de explosivos para uso civil está altamente regulada en Perú. Se debe obtener una autorización específica de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC).</p>
<p><b>Insumos químicos y bienes fiscalizados:</b> La comercialización, transporte y uso de bienes fiscalizados e insumos químicos se encuentra restringida debido a su potencial uso, directo o indirecto, en la producción de drogas ilegales o en la ejecución de actividades mineras ilegales. Los titulares de las actividades mineras que requieran del uso de estos insumos deben estar registrados en el Registro para el Control de Bienes Fiscalizados, administrado por la SUNAT.</p>
<p><b>Almacenamiento de combustible:</b> Quien adquiera combustibles para su propio consumo o que tenga instalaciones para recibir y almacenar combustible con una capacidad mínima de 1 metro cúbico deberá obtener el permiso previo de OSINERGMIN para construir y operar esas instalaciones e inscribirse en el Registro de Consumidores Directos de Combustible.</p>

**Autorización para el inicio de actividades mineras:** El inicio y reinicio de las actividades de exploración o explotación minera, están sujetos a una autorización específica otorgada por la DGM. La Autorización para el Inicio de Actividades de Exploración es de aprobación automática una vez verificado el cumplimiento de los permisos previos necesarios, salvo cuando se requiera de una Consulta Previa. Para la Autorización para el Inicio de Actividades de Explotación se necesita la evaluación de la DGM antes de su aprobación.

La multiplicación de procedimientos administrativos ha elevado de manera significativa los costos regulatorios para la exploración y para llegar a la concreción de un proyecto minero. De acuerdo con algunas empresas, demora de un año y medio a dos la obtención de la aprobación del gobierno y realizar trabajos de exploración (perforaciones diamantinas). Esta problemática se origina por varios motivos: un insuficiente arreglo institucional, falta de capacidades institucionales, existencia de un control previo en lugar de control posterior, aplicación no razonable de la responsabilidad administrativa y falta de procedimientos integrados.

Con respecto a los procedimientos mineros y ambientales, el Informe de la Comisión para el Desarrollo Sostenible Minero (CDSM) ha hecho una serie de recomendaciones para asegurar un correcto análisis de calidad regulatoria e incluso la identificación de ciertos procedimientos que podían ser aprobados mediante silencio administrativo positivo para facilitar y agilizar las aprobaciones. El recientemente aprobado Reglamento de Procedimientos Mineros responde a estas recomendaciones e introduce el silencio administrativo positivo para 19 de los 34 procedimientos mineros responde a esta recomendación. Además, la CDSM propone un nuevo modelo regulatorio para la fase de exploración minera de modo que se pueda impulsar dicha actividad incluyendo mecanismos de monitoreo participativo sobre la base del seguimiento de los instrumentos ambientales y sociales.

Por último, es importante resaltar el significativo incremento en el número de entidades reguladoras involucradas, y el número de permisos y autorizaciones requeridos para la realización de actividades mineras. Las instituciones que tienen competencia en el desarrollo de las operaciones de un proyecto minero para el control y fiscalización de la actividad minera son la DGM en lo referido al informe de actividades, y SUNAFIL y OSINERGMIN, las cuales fiscalizan el “Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería” mientras que OEFA fiscaliza el cumplimiento de la normativa ambiental.

### **Legislación y procedimientos mineros - “de facto” (2,50)**

Desde hace ya varios años, las inversiones mineras se retrasan e incluso los proyectos de exploración demoran varios años en iniciarse precisamente por los retrasos que generan las autorizaciones y permisos. Sin embargo, las preocupaciones ambientales, sociales y de seguridad también aumentan y se traducen en mayores exigencias y controles muchas veces justificados, pero que finalmente hacen más lentas y costosas las actividades mineras.

El potencial geológico del Perú es demasiado importante para ser ignorado por los exploradores. Pero, más allá de una coyuntura mundial desfavorable, la inversión en exploración minera está sufriendo una situación en la que los permisos de perforación están tomando una cantidad considerable de tiempo para ser aprobados, en comparación a Canadá, Australia, Estados Unidos y México, y por delante de



Chile. Debería destacarse que las inversiones en exploración en el Perú bajaron significativamente a partir de 2014, pero las dificultades siguieron la tendencia mundial y no se limitaron a Perú. Con la notable excepción de Australia, los gastos de exploración disminuyeron en 2019 en los seis países mencionados anteriormente.

El Perú ocupó en 2018 el 5to lugar en el ranking de destinos de inversión en exploración, detrás de los países arriba mencionados. Con US \$580 millones de inversión alcanzaba el 6,3% del total de la inversión mundial en exploración de metales no ferrosos. Ese total se asignaba de la siguiente forma: US \$190 millones para exploración en fase inicial (“grassroots”); US \$150 millones para exploración en fase final y de estudio de viabilidad; y US\$240 millones para actividades de exploración durante la fase de explotación.

A inicios de este año, se estimó una cartera de proyectos de exploración de 64 proyectos por un total estimado de US \$498,6 millones de inversión. Según datos del MINEM, la inversión en la exploración bajó de US \$413 millones en 2018 a US \$357 millones en 2019, una disminución del 13,5%. La previsión de la SNMPE es que la inversión para exploración minera sumará US \$250 millones para el 2020, donde el Covid-19 es la principal razón para esta reducción, pero no la única.

Asimismo, parecería existir cierto grado de discrecionalidad de parte de los evaluadores en cuanto al detalle de la información solicitada y los tiempos de la evaluación relativos a los permisos necesarios para los proyectos de minería, reforzados por entornos sociales y políticos complejos y de alta sensibilidad, la falta de un criterio común entre las entidades públicas involucradas y un alto nivel de rotación de funcionarios públicos (en algunos casos, por la limitación de capacidades y recursos). Todo esto se vincula evidentemente con la falta de un sistema consolidado de carrera pública o servicio civil y de salarios competitivos en comparación con los del sector privado. Además, como hay un número limitado de profesionales experimentados, ha habido una migración continua del sector público al privado, lo que ha debilitado la gestión del sector.

La industria considera que la multiplicidad de organismos administrativos hace muy lento el otorgamiento de los permisos de exploración. De hecho, algunos estudios informan que en un proyecto minero intervienen 19 instituciones, con poca coordinación entre ellas. Las autoridades de gestión del agua, las oficinas culturales regionales, el Ministerio de Cultura y otros pueden retrasar el inicio de actividades casi indefinidamente, convirtiendo así al Perú en una de las jurisdicciones más reguladas para llevar a cabo la exploración minera. Existen plazos bien establecidos para las tramitaciones que debe seguir un proyecto minero para materializarse, pero que, sin embargo, dichos plazos no se cumplen en la práctica.

En relación con las fiscalizaciones realizadas por las entidades de fiscalización de salud, seguridad y medio ambiente, los fiscalizados encuentran que las fiscalizaciones que realizan SUNAFIL, OSINERGMIN, OEFA y los gobiernos regionales (pequeña minería y minería artesanal) no son eficientes y que no se ha establecido claramente las competencias de cada uno. Las fiscalizaciones ambientales y sectoriales se realizan de manera separada y en paralelo, con limitada planificación coordinada entre las entidades fiscalizadoras cada una fiscalizando su propio segmento sin intercambio sistemático de información sobre las operaciones perdiendo los beneficios que obtendrían con la realización de fiscalizaciones que integren salud, seguridad minera y medio ambiente.

Con relación a la información de las actividades mineras, los titulares de las concesiones deben presentar a la DGM una Declaración Anual Consolidada (DAC), que consiste en un informe descriptivo de las actividades y producciones del año, con datos de recursos geológicos, de inversión, de recursos humanos, etc, que tiene carácter confidencial. Este documento es una excelente herramienta de base para la fiscalización, control y captación de información estadística minera. Sin embargo, la DGM no cuenta con un mecanismo formal para verificar y auditar la autenticidad de la información presentada por las empresas cada año en sus estados anuales consolidados.

### Reglas de compensación de tierras y reasentamiento – “de jure” (2,00)

Como hemos visto en la sección anterior y desde hace muchos años, el Estado ha dejado atrás las herramientas legales con las que contaba en el pasado para imponer el uso minero de un terreno de propiedad privada. Incluso un terreno eriazado del Estado debe ser negociado por el titular minero prácticamente como un acuerdo entre privados y usando como referencia valores comerciales. Si bien existe un procedimiento de servidumbre forzosa en donde se impone el uso minero del terreno debiendo el titular minero compensar por la afectación y por el lucro cesante, son menos de 10 las servidumbres mineras impuestas en los últimos 20 años.

De otro lado, los quórums y mayorías exigidos para que las comunidades campesinas de la sierra y de la selva acepten un acto de disposición respecto de sus terrenos requiere una mayoría superior a los 2/3<sup>11</sup>. Sin embargo, no existen reglas de compensación sobre tierras (salvo las previstas para la servidumbre minera que como hemos visto no se aplican) lo cual ha hecho que, contrariamente al propósito que éstas pudieran tener, ya desde hace algunos años los terrenos comunales puedan llegar a costar lo mismo que una zona residencial.

Algunos analistas sostienen que el sistema peruano en donde el Estado es titular de los recursos naturales es una fuente de conflictos sociales.<sup>12</sup> Por el contrario, sugieren que una solución podría estar en hacer a los propietarios de la superficie, o al menos en el caso de las comunidades, propietarias de los recursos naturales que pudieran encontrarse en sus territorios. Esta idea no tiene precedentes en la legislación peruana y va en contrasentido del principio constitucional que sostiene que los recursos del subsuelo son propiedad de todos los ciudadanos peruanos. Una revisión del mapa de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo, indica que no existe correlación entre controversias por terrenos comunales y la mayoría de los conflictos sociales, los cuales se refieren en un amplio número a compromisos no cumplidos por el gobierno o las empresas, pero sobre todo a temores por una posible afectación ambiental. Para varios entrevistados de la sociedad civil, la falta de credibilidad en la certificación ambiental que realiza el Estado es la principal causa de los conflictos sociales en torno a las actividades mineras.<sup>13</sup>

11 La disposición de los 2/3 no considera los efectos de la migración de muchos miembros de la comunidad que podrían ya no vivir en su zona de influencia lo que podría afectar la legitimidad y representatividad de las comunidades.

12 Proyecto de Ley N° 5750/2020-OR

13 Sin embargo, no se puede desconocer la influencia de activistas políticos que hacen de la anti-minería una plataforma de surgimiento y crecimiento de su propia plataforma política.

En cuanto al reasentamiento, este se regula en el instrumento ambiental y en las prácticas individuales de las empresas ya sea autoimpuestas o por mandato de sus financiadores que obligan al cumplimiento de estándares internacionales. Ahora bien, lo cierto es que la mayor parte de proyectos mineros se han desarrollado en zonas que no tenían población que deba ser reasentada, y han sido muy pocos los proyectos que han requerido o que en el futuro requerirán hacerlo.

Sobre este asunto, el informe de la Comisión para el Desarrollo Sostenible Mínero destaca la ausencia de políticas territoriales explícitas, lo cual genera la ausencia de condiciones sociales y la construcción de consensos. Además, que no se cuenta con un marco normativo que regule el reasentamiento de poblaciones en el sector minero. Por lo tanto, se recomienda contar con reglas claras y vinculantes que aseguren el bienestar y respeto de los derechos de la población desplazada y considerar un conjunto de estándares internacionales como los establecidos por el Banco Mundial con la debida adaptación al contexto peruano. Finalmente, y para dichos objetivos considera la necesidad de completar el proceso de titulación de tierras comunales el cual ha venido dilatándose durante los últimos años. Este informe ratifica que la carencia de reglamentación de reasentamientos involuntarios es un importante déficit de la normativa minera peruana.

### Reglas de compensación de tierras y reasentamiento – “de facto” (2,33)

Desde el punto de vista de los entrevistados, el mecanismo de adquisición de la tierra por medio de una transacción entre privados que es en teoría más seguro para tener acceso al predio superficial ha conducido a que los valores que solicitan los dueños del predio se hayan tornado muy superiores al valor real del terreno.

En la práctica, los entrevistados han destacado la viabilidad que hasta ahora han obtenido los proyectos en operación, pero han advertido el alto riesgo para varios proyectos nuevos, varios de los cuales posiblemente no puedan cubrir las pretensiones de los propietarios del terreno sin poner en riesgo la viabilidad financiera de la inversión. Este hecho puede frenar el desarrollo minero, sobre todo de aquellos proyectos con márgenes bajos de rentabilidad y/o los de mediana minería y MAPE, siendo un riesgo sobre todo para los proyectos nuevos los cuales podrían no cumplir con las expectativas de precios de venta de los propietarios del predio superficial.

En el caso del reasentamiento de comunidades por efecto de la ejecución de un proyecto minero el plan de reasentamiento debe estar contemplado en el Plan de Relaciones Comunitarias del EIA que corresponda. En el Perú hay casos de planes de reasentamiento buenos, como el caso de La Granja<sup>14</sup>, como planes de reasentamiento aparentemente no exitosos, como por ejemplo Yanacancha<sup>15</sup>, proyecto minero Antamina, y Morococha<sup>16</sup>, proyecto minero Toromocho.

El tema de reasentamiento de comunidades es un aspecto que provoca severos conflictos sociales si no se realiza adecuadamente, con la posibilidad de inviabilizar el proyecto. Los entrevistados de la

14 [https://www.commddev.org/pdf/publications/P\\_Land\\_Access\\_and\\_Resettlement\\_Planning\\_at\\_La\\_Granja\\_ESP.pdf](https://www.commddev.org/pdf/publications/P_Land_Access_and_Resettlement_Planning_at_La_Granja_ESP.pdf)

15 <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe123/11726>

16 <http://repositorio.uncp.edu.pe/bitstream/handle/UNCP/5525/TESIS%20CONFLICTO%20SOCIAL%20POR%20EL%20REASENTAMIENTO%20POBLACIONAL%20DE%20MOROCOCHA%20DEL%20PROYECTO%20MINERO%20TOROMOC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

sociedad civil consideran que no se fiscaliza adecuadamente el cumplimiento de los compromisos de compensaciones asumidos en los planes de reasentamiento contraídos por parte de las empresas mineras.

Por otra parte, es necesario que las relaciones con las comunidades y la identificación de posibles reasentamientos se detallen, planifiquen y ejecuten lo más temprano posible y antes de iniciar la construcción del proyecto, de manera que se facilite la comprensión de los proyectos mineros por parte de las comunidades, y así allanar el camino a acuerdos más sostenibles sobre todo en caso de reasentamiento y compensaciones. Este aspecto es también muy importante para posibles ajustes que requiera el diseño del proyecto minero.

En el tema del acceso a la tierra, compensaciones y reasentamiento, en las entrevistas realizadas surgió con fuerza la idea de que existe, por diseño, una notoria ausencia de monitoreo oportuno del Estado en estos procesos, el cual sólo actúa cuando la situación se transforma en un conflicto social. Esta problemática representa un importante desafío para la OGGs del MINEM.

### Gestión del impacto ambiental- "de jure" (3,49)

La normativa ambiental (**Anexo IV**) asegura que los proyectos no se ejecutarán sin haberse realizado previamente la evaluación ambiental correspondiente. Como ya se ha mencionado, el tema ambiental, junto con los procedimientos mineros, son los que más han evolucionado en la normativa minera peruana. Los estándares son cada vez más exigentes y la regulación más compleja, pero causan retrasos a las inversiones a pesar de ciertos esfuerzos puntuales por hacer los procedimientos más dinámicos y eficientes. Un esfuerzo para destacar es la autorización ambiental global de SENACE que permite obtener, además de la aprobación ambiental, algunos títulos habilitantes. En cuanto a la formalización minera, se analiza también acá la competencia de los gobiernos regionales para fiscalizar el impacto ambiental de estas actividades.

Recién en el 2008, cuando se crea el Ministerio del Ambiente, se transfirió a la OEFA el rol fiscalizador del impacto ambiental. El SENACE como certificador ambiental se creó en el 2012 y luego de un largo proceso de preparación asumió a fines del 2015 la tarea de certificar ambientalmente los proyectos mineros de explotación y beneficio para la mediana y gran minería.

Si bien existe una normativa que permite la identificación y la asignación de responsabilidades por eventuales pasivos ambientales mineros, lo cierto es que la tarea de identificación de estos no ha terminado y el MINEM continúa identificando nuevos pasivos. Esta herencia de pasivos ambientales no remediados sin duda afecta la imagen de la industria minera moderna, a la cual se la hace responsable por los errores del pasado en donde no había mayor exigencia ambiental y en donde, en la mayoría de los casos, ya no existen los responsables de esos pasivos.

Al respecto, el Informe de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible sugiere la intervención temprana y colaborativa, así como el diseño de un nuevo enfoque de la evaluación ambiental e intervención, temprana y concurrente, además, destaca la desconfianza del papel del Estado en relación con la legislación ambiental.

La institucionalidad ambiental continúa en proceso de transición, ya que el objetivo manifestado por las autoridades es que todo el tema de las revisiones y aprobaciones de instrumentos de gestión ambiental pasen a ser parte de las competencias de los servicios dependientes del SENACE, salvo aquellas referidas a la MAPE.

En general, la normativa respecto a la evaluación de los impactos sociales, su seguimiento y resolución de conflictos, de haberlos, está dispersa y son varias las instituciones públicas que intervienen o deben intervenir en el monitoreo de los impactos sociales, en la prevención de conflictos y en la solución de estos, y no existe un protocolo que delimite claramente cuándo deben intervenir las diferentes entidades.

Respecto al componente ambiental del agua, las empresas entrevistadas señalaron que es importante comunicar a la población que la minería no es el mayor consumidor de agua entre los consumidores del país. Del agua total que se consume en el país, el 1,5% lo consume la minería, el 86% la agricultura, el 7% la población y el 6% industria<sup>17</sup>. Sin embargo, existe una percepción negativa respecto del uso del agua en la minería, algunas veces fundada, ya que de acuerdo a la Defensoría del Pueblo del Perú el 25% de los conflictos vinculados a la minería están relacionados con el acceso y contaminación de fuentes de agua. Los distintos sectores de la minería, grande, mediana y pequeña minería y minería artesanal deberían fijar la meta de contaminación cero de las aguas, pero ello no es posible sin una fuerte presencia del Estado, que se funde en una sólida normativa, capacitación y fiscalización con presencia local.

### Gestión del impacto ambiental- "de facto" (2,93)

El sistema de gestión ambiental se encuentra en un proceso de transición, en el cual la autoridad ambiental ha ido tomando las atribuciones que estaban radicadas en direcciones ambientales de servicios sectoriales. Ello hace que, mientras el proceso de transición continúe y no sea una sola institución la que evalúe y apruebe ambientalmente todo el ciclo de los proyectos de inversión minera, exploración, explotación, cierre y post cierre, pueden convivir diferentes criterios de evaluación ambiental por falta de comprensión del ciclo completo del desarrollo de los emprendimientos mineros. Durante las entrevistas realizadas se evidenció que no existe coordinación ni articulación adecuada entre los servicios especializados y los servicios dependientes del MINAM con relación a la gestión minera, por ejemplo, SENACE-OEFA, OEFA-OSINERGMIN, sin perjuicio de que se estén realizando esfuerzos de mejoras en el aspecto de coordinación.

Si bien en la ley y reglamento están especificados los tiempos de tramitación para los estudios de impacto ambiental, en la realidad estos no se cumplen y se extienden mucho más allá de lo establecido. La apreciación general de los entrevistados es que el tiempo para la obtención de la certificación ambiental es excesivo e incierto<sup>18</sup>. Las empresas cuando ingresan instrumentos de gestión ambiental al SEIA no conocen, ni aproximadamente, cuál será el tiempo de tramitación, con lo que les crea una incertidumbre y falta de predictibilidad en la planificación del negocio. Este punto fue planteado de forma recurrente por los entrevistados consultados.

<sup>17</sup> <https://gestion.pe/economia/sector-minero-peru-1-5-agua-disponible-ana-143962-noticia/>

<sup>18</sup> Este tema también es abordado por el trabajo "Propuesta para facilitar el desarrollo de la industria minera", de Apoyo Consultoría (Agosto 2018)

El Reglamento del SEIA establece que la autoridad ambiental puede solicitar a las empresas al menos un Resumen Ejecutivo redactado en idioma o lengua predominante en la zona de ejecución del proyecto, pero no así toda la información del proyecto. Además, por lo general, los representantes de las empresas y del gobierno que conducen los procesos de participación ciudadana con las comunidades existentes en el área de influencia del proyecto no hablan el idioma o lengua predominante de los pueblos originarios del sector. Esto constituye una barrera para que dicha población participe adecuadamente en los procesos de socialización y consultas, así como para que las comunidades puedan emitir opinión fundamentada acerca del proyecto. Si no se asegura la disponibilidad de recursos de traducción para asegurar una participación plena de las comunidades, los procesos de participación y consulta no serán lo suficientemente robustos que deben ser para inversiones mineras de gran escala.

La demora en la tramitación puede tener muchas causas: falta de personal de la entidad respectiva para la revisión, la capacidad de los evaluadores, mala o insuficiente información entregada por la empresa, demora en las respuestas de los servicios de otras entidades a las que debe consultar el evaluador ambiental, etc. Desde el punto de vista de la promoción minera y la reactivación del sector, en un contexto de pandemia, este es un tema que urge resolver por ser uno de los puntos importantes para reactivar el desarrollo minero y de las otras industrias que deben ser certificadas por el SEIA.

Sin perjuicio de que se han elaborado algunas normas ambientales para los procesos mineros, la autoridad ambiental no cuenta necesariamente con todas competencias especializadas necesarias para la conducción, evaluación legal y técnica de los estudios ambientales de las inversiones mineras. Esto debido a la gran cantidad de temas relacionados con diversas industrias que tienen que analizar, y no sólo del sector minero, lo que no le permite desarrollar la experiencia minera necesaria.

De igual manera, los entrevistados han observado la poca capacidad tanto fiscalizadora como de evaluación de proyectos mineros de las Direcciones Regionales (que dependen de los Gobiernos Regionales). En el proceso de descentralización realizado en el país, a los Gobiernos Regionales se les han transferido facultades fiscalizadoras sin los recursos humanos y económicos suficientes.

Un tema importante en la comprensión de los proyectos mineros por parte de las comunidades y de los ciudadanos es la transparencia. Es por ello por lo que la información relevante del proyecto debiera estar disponible para que la población interesada y/o afectada por el mismo tenga una opinión fundada y pueda participar adecuadamente en el proceso de participación o consulta que establece el SEIA. Sin embargo, en el SINIA no se publica la información importante que entregan las empresas para la obtención del Certificado Ambiental, como así tampoco las observaciones que realiza la autoridad ambiental ni las respuestas de las empresas.

En relación con el tema normativo de los recursos hídricos, los entrevistados observaron el tiempo excesivo de tramitación para obtener la concesión de agua. Para ello, luego de acreditar la disponibilidad de los recursos hídricos, se debe obtener el permiso ambiental y el permiso de obra, y con ello se obtiene la licencia. La tramitación puede tardar varios meses hasta un año según la normativa. Algunos entrevistados del gobierno observaron que la ANA tiene poco personal para cumplir a tiempo con la revisión de solicitudes, aprobación, seguimiento, y fiscalización de las concesiones de agua. Existe una percepción, algunas veces fundada por la historia, que la minería ocupa mucha agua y contamina los

ríos y napas subterráneas. Existen y han existido conflictos sociales significativos por la utilización del agua en la industria minera, por ejemplo:

**Proyecto Tía María:** Este proyecto minero se ubica en la región de Arequipa, provincia de Islay, distrito de Cocachacra. El proyecto minero estima una inversión de alrededor de 1400 millones de dólares y consiste en general en la explotación minerales de cobre de dos tajos abiertos, La Tapada y Tía María para luego recuperar el cobre mediante proceso de lixiviación. El proyecto contemplaba inicialmente la extracción de agua en pozos ubicados en la cuenca del valle de Río Tambo, lo que generó un rechazo de los agricultores. En sus inicios, entre otros temas, los agricultores de la zona se opusieron fuertemente al proyecto argumentando que ello afectaría gravemente la disponibilidad de agua para la agricultura. Originalmente, la empresa ofreció construir una represa de agua que favorezca a la agricultura del valle y al proyecto minero, pero la población rechazó esta opción<sup>19</sup>. La empresa titular del proyecto modificó el abastecimiento de agua hacia el agua de mar y su consiguiente desalinización. Cabe hacer notar, que el agua no es el único tema en conflicto en este proyecto; de hecho, aún no se inicia su construcción por no contar supuestamente con la aceptación de la población, siendo que cuenta con el permiso de explotación otorgado por el MINEM.

**Proyecto Quellaveco:** Este proyecto, cuya inversión estimada es de 5.500 millones de dólares, se ubica en la región de Moquegua, en el lecho del río Asana. El tema del agua está presente en el desarrollo de este proyecto como parte del conflicto social que se generó hace varios años. De acuerdo con el EIA, el proyecto consideraba para la operación abastecerse de agua vía extracción de aguas subterráneas de la cuenca del Chilota (afluente de la cuenca del Tambo), y como resultado de las negociaciones con las comunidades se modificó para abastecerse del recurso hídrico de aguas superficiales del río Titire y Vizcachas, que son aguas no aptas para el consumo humano ni agrícola. Los opositores al proyecto consideran que el uso de agua para la minería hará que se agrave la escasez de agua en las cuencas de Tambo y Locumba. En la práctica, este proyecto mejorará la disponibilidad de agua que se recibe en el Valle de Tambo ya que se reemplazará agua no apta para el consumo humano y la agricultura por agua natural de lluvia almacenada de la represa Viscaya, con capacidad de entrega de 28 millones de metros cúbicos por año. Durante su operación Quellaveco utilizará aproximadamente 22 millones de metros cúbicos anuales, de los cuales el 80 % serán tomados del río Titire y el 20 % de la represa Viscaya. El resultado es que la región dispondrá de aproximadamente de 4 millones adicionales de metros cúbicos anuales de agua de buena calidad para el valle de Moquegua. En la actualidad el proyecto se encuentra en etapa de construcción.

<sup>19</sup> El valle del Tambo tiene una contaminación natural (aguas volcánicas) por borax y otros contaminantes que les impide exportar sus productos agrícolas. La represa evitaría la captación de esas aguas contaminadas y resolvería el problema del valle para obtener un mayor valor por esos productos.

El agua es un componente muy importante para el desarrollo de cualquier proyecto minero. Por una parte, se debe asegurar agua suficiente para el consumo del proyecto, sin afectar el equilibrio hídrico de la cuenca desde donde se extraerá, y luego se debe obtener la licencia de uso de agua. Por otra parte, el proyecto debe demostrar en la evaluación y durante todo el transcurso de la operación que utiliza racionalmente el agua y no la contamina, todo ello con una participación de la comunidad muy temprana e intensa. Para todo este proceso, como en la mayoría de estos procedimientos complejos, el país requiere de instituciones evaluadoras y fiscalizadoras fuertes, creíbles y con el personal suficiente.

En relación a los pasivos ambientales mineros, existe interés de algunas empresas en utilizar el mecanismo de “Obras por Impuestos” para efectuar la remediación de ellos.

### Gestión del Impacto social – “de facto” (2,29)

Mencionamos anteriormente dos ejemplos relacionados con el agua y la minería, con el propósito de describir la conflictividad por el recurso agua, aun cuando las empresas cuenten con los permisos ambientales y técnicos en regla. Lo que queda en evidencia es que las empresas mineras no solo deben contar con los permisos ambientales y sectoriales en regla, sino que deben desarrollar para sus proyectos la aceptación de las comunidades. Varios conflictos sociales de connotación pública en minería, como serían Quellaveco, Tía María, Las Bambas, sólo por nombrar algunos, demuestran que los instrumentos de gestión social con que cuenta el SEIA no han sido suficientes para prevenir, detectar y gestionar, dentro de una institucionalidad, los conflictos sociales. Algunos entrevistados de la sociedad civil perciben que las evaluaciones que se realizan en el SEIA enfatizan cada vez más los aspectos técnicos, pero no así en la participación ciudadana y el relacionamiento con las comunidades para obtener evaluaciones de los impactos sociales que generen confianza. A ello se sumaría, la desconfianza en la actuación del Estado en estos procesos.

Así pues, no todas las empresas y ni las entidades promotoras y reguladoras de gobierno establecen una relación fluida con las comunidades y regiones mineras de manera temprana en el ciclo de un proyecto, que más allá de dar a conocer las bondades del proyecto, recojan las inquietudes y observaciones de los ciudadanos de manera que se integren al diseño del proyecto, para evitar que luego en una etapa más avanzada este diseño se modifique como resultado de un conflicto social. Por su parte, el Gobierno no tiene un mecanismo sistemático que garantice su presencia en las comunidades desde los inicios de los proyectos. En varias entrevistas se mencionó la participación ocasional del gobierno central en los procesos en etapas tempranas del proyecto, y que mayormente se hace presente cuando el conflicto ya está en desarrollo o cuando se manifiesta.

En opinión de los entrevistados, el proceso de la participación ciudadana debiera ser revisado, ya que claramente no previene los conflictos y no garantiza la incorporación de las opiniones de los ciudadanos en los procesos de participación y consulta. La opinión de varios actores entrevistados es que se enfatiza el proceso de información a la población sobre las bondades del proyecto y no así el diálogo sobre el proyecto a partir de las inquietudes de las comunidades que alimente una participación verdaderamente informada que pueda otorgar al proyecto mayor solidez y aceptación social para su viabilidad en el mediano y largo plazo.



Los entrevistados señalaron que la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios, para poder identificar a dichos pueblos y realizar la consulta previa en cumplimiento del Convenio 169 de las OIT, no es totalmente confiable en el sentido de que no hay seguridad de que allí figuren todos los pueblos indígenas u originarios que puedan verse afectados en sus derechos por la ejecución de un proyecto minero, por lo que esto obliga a hacer una consulta formal al Viceministerio de Interculturalidad. El proceso de identificación formal de las comunidades indígenas existentes en el área de influencia de un proyecto es considerado por los entrevistados como innecesariamente extenso en el tiempo, principalmente porque la base de datos oficial no se encuentra actualizada y el Viceministerio de Interculturalidad, por lo general, demora demasiado en pronunciarse. En la práctica, el MINEM realiza su propia investigación de campo y puede determinar la procedencia de consulta previa en comunidades que no figuran en el listado del MinCul. Este tema requiere de una mejor coordinación interministerial.

El SEIA contempla que las empresas, al solicitar la aprobación de su instrumento ambiental de su proyecto minero de exploración y explotación, cuando corresponda, deben presentar para aprobación, un Plan de Participación Ciudadana, PPC, que debe contener los instrumentos de Participación Ciudadana, PC; que ejecutará durante la tramitación del instrumento ambiental, la construcción del proyecto, su operación y cierre. El Plan de Participación Ciudadana es un mecanismo que elabora y ejecuta la empresa.

Una vez que la empresa minera tiene su Certificado Ambiental debe dirigirse a la DGM para solicitar el permiso de explorar o explotar, presentando el proyecto respectivo. En el caso de que la autorización que puede dar la DGM para que dicho proyecto explore o explote una mina afecte directamente a derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios, de acuerdo con la ley 29.785 del Derecho a Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, dicha institución pública debe llamar a Consulta Previa, CP, a los pueblos indígena su originarios que se identifiquen.

Ambos mecanismos, PC y CP, son instrumentos críticos para el relacionamiento con las comunidades y respeto a los derechos de los pueblos indígenas afectados que, cuando aplican, se ejecutan en tiempos distintos en la tramitación de sus permisos para su ejecución. Primero se implementan los mecanismos de PC que corresponden antes del EIA, durante su elaboración y aprobación, para que luego, si corresponde, se lleve a cabo el mecanismo de CP. Con la intención de armonizar estos mecanismos de participación ciudadana podría evaluarse la alternativa de que se permita a los proyectos desarrollar la Consulta Previa para explotación durante la tramitación del EIA y juntamente con la ejecución del PPC. Además, de poder acortar los plazos, al incorporar todas las variables socio ambientales y poblaciones involucradas a la tramitación del instrumento ambiental, se incorporaría a las instituciones estatales respectivas como actor importante dirigiendo la CP y apoyando la PC.

### **Transporte de minerales- "de jure" (3,20)**

Por lo general, el transporte de minerales se puede realizar por medio de camiones, trenes o mineroducto. Cuando se menciona transporte de minerales, esto puede incluir el mineral propiamente dicho, concentrados, cátodos, es decir, producto minero. En cualquiera de los casos de transporte de minerales, según la normativa ambiental, debe quedar definido en el EIA que corresponda, con la evaluación de

los impactos ambientales y sociales, su mitigación y/o compensaciones. El mayor desafío en el tema del transporte de minerales es la definición de hasta dónde llega el área de influencia del proyecto cuando el destino del mineral se encuentra a varios cientos de kilómetros de la mina, y cuán inclusivas deben ser las consultas ciudadanas con todas las poblaciones involucradas. Esto es algo que no está claramente definido en la normativa ambiental.

Algunos entrevistados observaron que la infraestructura de carreteras, por donde circulan los camiones con producto minero, son deficientes. El organismo técnico competente para las carreteras es el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC). Para el caso de un mineroducto, sucede algo parecido al tema del acceso a la tierra. Las autorizaciones del dueño del predio por donde debe pasar el mineroducto o la compra es una transacción entre privados, sin una regulación que delimite y acote una transacción que potencialmente puede volverse muy onerosa, sin una relación objetiva con los precios de mercado y los costos en relación con el capex del proyecto.

### Transporte de minerales- "de facto" (2,46)

La falta de infraestructura en general pero especialmente vial y de ferrocarriles, viene afectando sin duda al país y el desarrollo de proyectos mineros<sup>20</sup>. La principal carretera que conecta la costa con la sierra central peruana y que alcanza la denominada ceja de selva, requiere una urgente ampliación. Las carreteras de conexión no son suficientes para conectar debidamente al país y el impacto de los grandes proyectos que requieren un tránsito fluido de camiones genera conflictos sociales. Algunos proyectos nuevos de gran escala no podrían ser desarrollados por dicha falta de infraestructura (por ejemplo, los proyectos de hierro en la sierra) y proyectos en producción como las Bambas requieren medios de transporte seguros, eficientes y de bajo impacto ambiental y social para asegurar su continuidad.

El transporte de concentrado ha sido y es fuente de conflicto social, como el caso del proyecto Las Bambas, de la empresa minera china MMG Ltda. El EIA de este proyecto presentado en el 2011 por el anterior titular del proyecto, contemplaba el transporte de concentrado de cobre y molibdeno por un mineroducto desde Las Bambas, Apurímac, hasta Tintaya, Cusco, donde se trataría en una planta de separación de molibdeno y la de filtros de propiedad de la anterior titular del proyecto. Posteriormente, MMG Ltda, luego de adquirir el proyecto, presentó varios cambios al EIA. El proceso de autorización ambiental del cambio ha sido muy cuestionado por la ciudadanía y trajo consigo conflictos sociales desde 2016 con serias consecuencias. Desde entonces, la población ha cortado innumerables veces la ruta, se han quemado camiones, manteniendo la operación vulnerable a la protesta de los pobladores a lo largo de la vía.

En la zona sur del país, existe una ruta de aproximadamente 500 km. por donde se transporta en camiones la producción de las minas Constancia y Antapaccay del Cusco, y Las Bambas de Apurímac, el llamado Corredor Vial Sur. Debido a los conflictos sociales ocurridos en el área de influencia de este corredor, los que se han traducido en cortes prolongados de la ruta, el gobierno nombró una Alta Comisionada para la búsqueda de una solución definitiva para el transporte seguro de los productos mineros, con la participación de todas las poblaciones y empresas involucradas. El gobierno está evaluando la mejora de la ruta actual (vial), y las alternativas posibles vía ferrocarril y/o mineroducto.

20 Indicador de Competitividad Minera, IIMP, 2019

## Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE)- “de jure” (3,00)

En la Ley General de Minería se establece en su Título Preliminar, como declaración de principios que “El estado protege y promueve la pequeña minería y la minería artesanal, así como la mediana minería, y promueve la gran minería”. La anterior declaración da evidencia que el Estado le otorga igual rango de importancia a la pequeña minería y la minería artesanal que los otros sectores de la industria minera, al menos como declaración. La importancia de incluir al MAPE a igual nivel que al resto, en la Ley General de Minería, es establecer que la legislación y normativa minera no solo debe estar dirigida a la promoción del desarrollo de grandes emprendimientos mineros, sino que reconoce a la MAPE como una actividad que también es beneficiosa para el país. Los entrevistados en su conjunto otorgaron a la normativa para la MAPE un puntaje muy alto, aun cuando es un sector de la minería que ha generado muchos conflictos. Si bien tradicionalmente el régimen minero peruano ha distinguido a la MAPE con obligaciones mineras menos costosas, y algunos permisos más sencillos, el resto de sus obligaciones han sido básicamente las mismas que para la minería mediana y de gran escala. Por ello, pequeños proyectos interesantes terminaban en manos de compañías más grandes o se convertían en proyectos informales pues los pequeños mineros no alcanzaban el estándar requerido.

Recién en el año 2002 se expidió la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, contemplando permisos ambientales más sencillos y la posibilidad de firmar un contrato de explotación con un concesionario minero sobre un área más pequeña de la concesión respectiva. Sin embargo, el contrato de explotación generaba (y ha vuelto a generar con la expedición de normas recientes) responsabilidad solidaria entre el titular minero y el minero en formalización. Además, el contrato de explotación no tenía que ajustarse al sistema de cuadrículas.

A partir de 2006 se implementaron diversas medidas legislativas para impulsar la formalización de la pequeña minería y la minería artesanal. Varios años después, con la promulgación del Decreto Legislativo No. 1293, se establece el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del MINEM. No obstante, el proceso de formalización conoció bastantes retrasos, por falta de una estrategia más efectiva para combatir la minería ilegal. Desde antes del 2006, el manejo de la MAPE ya se encontraba a cargo de las autoridades regionales, pero no ha sido acompañado con los presupuestos necesarios, resultado en una inadecuada planificación para abordar las carencias técnicas, logísticas y presupuestarias por parte de los gobiernos regionales y las DREM (Torres Cuzcano, 2015).

Además, debido al aumento de la actividad de la MAPE, sus vínculos con la violencia y el crimen organizado y la degradación del medio ambiente, en 2010, el MINAM promovió el Decreto de Urgencia No. 012-2010-DM que declaró de interés nacional el ordenamiento minero en el departamento de Madre de Dios, y suspendió nuevos petitorios mineros en esa región, estableció nuevas zonas de exclusión minera, prohibió la operación de dragas en ríos.

A partir de 2012, el gobierno decidió fortalecer el proceso de formalización y ha tratado de enfrentar este problema a través de diversos frentes: decretos legislativos, operativos de interdicción y fortalecimiento del proceso de formalización. En una primera etapa, el gobierno otorgó a los mineros de pequeña

escala dos años (hasta el 19 de abril de 2014) para inscribirse en un proceso de formalización de varios pasos, que requiere la aprobación de varias instituciones gubernamentales. La etapa de regularización se prolongaría hasta 2016 y, durante este período, los mineros informales podrían continuar con sus actividades. Además, con el Decreto Legislativo 1102 (2012), se tipificó a la minería ilegal como un delito penal, castigable con pena privativa de libertad. Sin embargo, hasta la fecha en que se venció la primera etapa del proceso de formalización, habían sido aprobadas sólo cinco declaraciones de compromiso. Frente a esta realidad, el gobierno tuvo que ampliar el referido plazo (Faulkner 2019).

A fines de octubre de 2016 se promulgó el Decreto Legislativo No. 1293, cuyo fin es crear un Proceso de Formalización Minera Integral para hacer el proceso más rápido, el cual ha sido reestructurado a fines del año 2019 con la Ley No. 31007, que posibilita la continuidad del proceso de formalización y el cumplimiento progresivo de la normatividad ambiental por parte de la MAPE hasta diciembre de 2021. El MINEM ha estado trabajando desde 2019 con la Comisión de Energía y Minas del Congreso sobre una nueva Ley Marco para la Pequeña Minería que trate de abordar de manera integral los problemas del sector y terminar con la lógica de plazo de formalización. Sin embargo, la normativa actual enfrenta problemas, por ejemplo, en la definición de volúmenes máximos de producción. Además de las limitaciones de la política de formalización, la minería informal acumuló mucho poder territorial e importancia política.

En suma, a lo largo de la última década se ha visto cómo la norma que excepcionalmente permitía a mineros ilegales convertirse en mineros en proceso de formalización y luego regularizar su situación, se ha venido prorrogando repetidamente, haciendo que en la práctica cualquier interesado simplemente se registre en el área de una concesión, y continúe realizando actividades sin mayores obligaciones con la expectativa de que los plazos se sigan prorrogando. Según la propuesta del Grupo Visión Minería 2030, se ha incluido como objetivo la formalización minera y la erradicación de la minería ilegal para plantear la elaboración de un plan integral. En la misma línea, el Informe de la Comisión de Desarrollo Sostenible Minero sugiere medidas como mejorar la información disponible de los pequeños mineros y los mineros artesanales, una propuesta de política nacional mutisectorial, revisar la normatividad para establecer requisitos incrementales razonables y verificar la normativa sobre concesiones para evitar la especulación a través de la acumulación de concesiones.

### **Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE)- "de facto" (2,38)**

Los pequeños mineros ilegales son aquellos que realizan extracción de minerales en zonas donde está prohibida su extracción y los informales son aquellos mineros que extraen minerales donde está permitido y son susceptibles de formalización. En la región de Madre de Dios, a partir del Decreto Legislativo 1100, solo están permitidas las actividades mineras en el denominado Corredor Minero, zona que ocupa alrededor del 5% del territorio de la región, pero el 64% de la actividad minera ocurre fuera del Corredor<sup>21</sup>. La mayoría de los otros mineros artesanales y de pequeña escala están trabajando en concesiones de terceros sin contratos.

21 Madre de Dios ya cuenta con 120 mineros formalizados y un total de 5.343 mineros en vías de formalización. Ver Minem: "No 'pateamos' la formalización minera para el siguiente Gobierno" Entrevista a Lenin Valencia, SPDS Actualidad Ambiental/ Lunes 11 de Noviembre, 2019, <https://www.actualidadambiental.pe/minem-no-pateamos-la-formalizacion-minera-para-el-siguiente-gobierno/>

Se estima que la MAPE en Perú concentra el 20% de la producción de oro, principalmente en la región amazónica de Madre de Dios – donde se ha asociado con la deforestación de la selva tropical y la contaminación por mercurio, así como con el crimen y la violencia - y en la cordillera y suroeste del Perú, por ejemplo, en la ciudad minera andina de La Rinconada (Cardozo). Se presenta también la participación de minería artesanal de cobre y de carbón en menor escala. Los datos sobre el número exacto de personas involucradas son muy imprecisos, pero en 2014 se estimaba que habría 100.000 personas empleadas directamente por la MAPE (de las cuales 15.000 serían mujeres) y otras 500.000 indirectamente. La estimación de informalidad es de un 80% de las actividades de la pequeña minería (Faulkner 2019). El MINEM ha centrado sus esfuerzos en formalizar a los informales, dejando el tema de los ilegales a la interdicción. Para ello cuenta con una Dirección General de Formalización Minera, la cual a mayo de 2020 había promovido la formalización por parte de los gobiernos regionales de algo más de 8.000 mineros de un total de alrededor de 60.000<sup>22</sup> (Contando a las personas naturales que conforman cooperativas mineras), en un proceso que debe finalizar en diciembre de 2021.

La mayoría de las grandes empresas considera que la extensión constante del proceso de formalización está creando un incentivo para que los mineros invadan cada vez más concesiones ya que, en la práctica, los mineros informales ocupan nuevas tierras y solicitan la formalización, presionando así al gobierno para posponer la fecha límite final indefinidamente. En la práctica, el MINEM trasladó su competencia a los gobiernos regionales y la lucha contra la minería ilegal hoy se encuentra dirigida por el Ministerio del Interior con el apoyo de distintas entidades, incluido el MINEM, compartiendo su rol director con la PCM, el MINAM y con participación de la SUNAT. Pese a los esfuerzos de coordinación interinstitucional, el enfoque principal sigue centrado en un elemento reactivo: la interdicción. Hay un enorme vacío en la producción e integración de información y no existe una política clara de trazabilidad.

Algunos funcionarios de gobiernos regionales ven el acceso al contrato de concesión minera como el principal cuello de botella para la formalización de la MAPE. Al no exigir obligaciones para el otorgamiento de títulos, la Ley de minería facilitaría el trabajo de especuladores que hacen petitorios en áreas de explotación informal de vetas por mineros informales que no tienen capacidad para cumplir con los costos del proceso de formalización. En posesión de un título legal, esos concesionarios impondrían las reglas del juego a los mineros informales. En consecuencia, la mayor parte de los conflictos no son con la gran minería sino con concesionarios de pequeña minería. La responsabilidad por el otorgamiento de la autorización de beneficio cabe a los gobiernos regionales que no siempre comunican los resultados de la actividad al MINEM. En consecuencia, no existe un registro nacional de titulares de plantas de beneficio y solo recientemente se prepara un registro centralizado de comercialización.

Por otra parte, varios entrevistados mencionaron que la poca y deficiente fiscalización del MAPE en temas de salud ocupacional y seguridad minera, responsabilidad de las DREM, es producto de los pocos recursos humanos y materiales con que cuentan los gobiernos regionales para ejercer esta competencia.

22 Registro Integral de Formalización Minera, MINEM

## Salud y Seguridad ocupacional – “de jure” (4,00)

Los entrevistados no han identificado serios problemas respecto a la normativa. La normativa principal en este tema es el Reglamento de Seguridad y Salud ocupacional, y los organismos competentes en su fiscalización son OSINERGMIN y SUNAFIL, para el caso de la mediana y gran minería, y los gobiernos regionales para la MAPE.

Desde el TUO de la Ley General de Minería se incluyeron una serie de disposiciones para regular la seguridad y salud en las operaciones mineras incluyendo obligaciones de proporcionar facilidades de vivienda, salud e incluso educación a los familiares de los trabajadores mineros. Desde siempre el objetivo central de la normativa ha sido prevenir accidentes y reducir su frecuencia y severidad. Las normas en esta materia también han variado en el tiempo, haciéndose cada vez más exigentes. El primer reglamento de seguridad y salud ocupacional se aprobó por Decreto Supremo No. 023-92-EM del año 1996. Posteriormente, en el año 2001, se aprobó un nuevo reglamento por Decreto Supremo No. 046-2001-EM. Luego se aprobó el Decreto Supremo No. 055-2010-EM y, finalmente, la norma hoy vigente se aprobó por Decreto Supremo 024-2016-EM.

Desde un inicio, las normas de seguridad han incluido un extenso detalle de las medidas y obligaciones técnicas y prácticas para asegurar la salud y seguridad de los trabajadores y contratistas. Sin embargo, la evolución se aprecia cuando la norma del 2001 hace un mayor énfasis en la obligación de las empresas de tener una política, un programa y un comité de seguridad. Es decir, una visión más estratégica de la seguridad. Para el año 2010, en la exposición de motivos de la norma se hace referencia a incorporar una cultura de prevención, además de hacer un detalle de las obligaciones y responsabilidades aplicables a actividades específicas como el almacenamiento de concentrados, entre otras. Finalmente, la norma vigente es mucho más detallada y precisa, y pone mucho énfasis en la prevención y capacitación. Además, incorpora y concuerda con las normas generales de seguridad y salud ocupacional nacionales incluyendo el rol de la SUNAFIL.

## Salud y Seguridad ocupacional – “de facto” (3,24)

Una herramienta buena para definir y gestionar una política nacional de seguridad y salud ocupacional es la estadística. Tomando como indicador los accidentes mortales desde 2007 hasta el 2019, el comportamiento de minería mediana y grande ha mejorado, desde un máximo de 55 accidentes mortales hasta 23 accidentes mortales<sup>23</sup>. Sin embargo, no hay certeza de que la accidentabilidad de la MAPE se encuentre integrada a las estadísticas nacionales en esta materia. Algunos entrevistados mencionaron que las estadísticas de los gobiernos regionales, relacionadas a este tema, no serían suficientemente confiables.

Sin embargo, los entrevistados destacaron que el hecho de que dos instituciones públicas, OSINERGMIN y SUNAFIL, fiscalicen una misma norma -el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería-, conlleva a una posible falta de claridad en las atribuciones de cada institución. Como consecuencia, existe la posibilidad que ciertas áreas no sean fiscalizadas, o que algunas sean fiscalizadas doblemente. También genera incertidumbre en el fiscalizado, en el sentido de no saber a qué institución debe

23 [www.osinergmin.gob.pe](http://www.osinergmin.gob.pe)

responder ante un posible incumplimiento. Las autoridades fiscalizadoras están tomando conciencia de ello, ya que según su información, SUNAFIL y OSINERGMIN recientemente están trabajando en un acuerdo acerca de qué artículos del reglamento debe fiscalizar cada institución, para reducir vacíos o duplicaciones en sus competencias.

En las diversas etapas de aprobación de los proyectos mineros para obtener los permisos ambientales y sectoriales, ninguna institución revisa y evalúa ex ante los proyectos desde el punto de vista de la seguridad, sólo se fiscaliza ex post que el proyecto cumpla con el Reglamento. Por un lado, OSINERGMIN no participa de las evaluaciones ya que su función inicia cuando el proyecto entra en operación, y la DGM no tiene la responsabilidad de velar por que el proyecto se construya de acuerdo con las disposiciones del reglamento en lo que corresponda. La DGM tampoco ha desarrollado guías en temas de seguridad minera para las empresas que deben encarar el diseño de su proyecto.

### **Cierre de minas y Garantías financieras para el desmontaje- "de jure" (3,47)**

La Ley de Cierre de Minas del 2003 y su Reglamento del 2005 (modificado en el 2019) regulan la obligación de preparar y obtener la aprobación de un Plan de Cierre de Minas, así como presentar garantías que lo aseguren. Al respecto dicha obligación resulta exigible a todos los titulares mineros de proyectos de explotación y beneficio, y a los titulares mineros de aquellos proyectos de exploración que son más intensivos. Las regulaciones incluyen: "el detalle de las garantías; el proceso de estimación del pasivo y su revisión; el plan de cierre y su actualización periódica; expectativas de rehabilitación concurrente y su tratamiento frente a las garantías; los requisitos de seguimiento posteriores al cierre, incluidos los plazos y la provisión de la garantía; no incluye la evaluación del impacto acumulativo durante la vida útil de la mina; y posiblemente incluso orientación técnica específica sobre temas especiales (es decir, gestión del agua, gestión de relaves mineros, seguridad de pozos, pozos, etc)". Ello, sin perjuicio de que los titulares mineros deberán incluir en sus instrumentos de gestión ambiental medidas de cierre a nivel conceptual o de factibilidad.

La autoridad que evalúa y aprueba los planes de cierre de minas a nivel confeccionados a nivel de factibilidad es la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros, del MINEM. El PCM se entiende como complementario al EIA, por lo que si se modifica este último debe modificarse el PCM. El PCM debe contener las medidas de cierre que establece la Ley para las etapas de operación, cierre definitivo y post-cierre. Además, debe contener el monto del costo del cierre y post cierre para establecer las garantías y el plan de ejecución. Los PCM deben ser actualizados cada cinco años.

El PCM debe presentar a la autoridad en un plazo máximo de un año desde el otorgamiento de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental y/o del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA). Los PCM deben ser publicados en el Diario Oficial y en un diario de la capital regional donde se ejecutará el proyecto minero. Además, el operador minero debe enviar un ejemplar a las autoridades locales. Las personas pueden hacer observaciones al Plan de Cierre ante la autoridad, pero las exigencias de participación son menores a las de un Estudio de Impacto Ambiental. La MAPE debe presentar un PCM, y el Reglamento de la Ley de Cierre establece las condiciones especiales para este segmento en su Título II. La evaluación y control es realizada por las Autoridades Regionales y ellas definen la modalidad de las garantías para este segmento de la minería.

Con relación a la garantía que debe constituir el titular del proyecto minero en favor del Estado, es anual y se calcula en función de la determinación del costo total de PCM, al que se le resta el costo de los cierres progresivos contemplados en el mismo, el resultado de dicha operación se divide por los años de vida útil que le restan al proyecto. La garantía así establecida debe constituirse dentro de los primeros 20 días hábiles desde el día en que se le notifica al titular del proyecto minero la autorización de construcción o de inicio de actividades. Las medidas de cierre progresivo no están sujetas a garantías, salvo que se verifique que dichas medidas no se están cumpliendo de acuerdo con lo aprobado en el PCM (artículo 48 del Reglamento de Cierre), por lo que, ante un abandono de la mina, la garantía establecida no alcanzaría a cubrir los cierres progresivos.

Los tipos de garantía son: carta fianza u otro mecanismo equivalente; seguros; fideicomiso (entre ellos bienes muebles e inmuebles); y fianza solidaria de terceros. Sin perjuicio de lo anterior, el MINEM a través de resolución ministerial podrá ampliar los tipos de garantías establecidos. Sin embargo, recientemente se han presentado ciertos casos que prueban que el sistema de garantías parece no ser suficiente. Por ejemplo, situaciones en donde se produce el abandono de las operaciones mineras antes de concluir el ciclo de vida del proyecto u otras en donde las garantías han sido insuficientes para resolver el problema ambiental. De hecho, el Informe de la Comisión de Desarrollo Sostenible Minero recomienda que el Plan de Cierre de Minas comprenda también una garantía para las actividades de cierre progresivo y trasladar a Activos Mineros las funciones de Post Cierre y la determinación y la ejecución de la garantía.

En el año 2006 se publicó un reglamento (Resolución Ministerial N° 515-2006.MEM-DM) para permitir aceptar el fideicomiso sobre una “Inversión Forestal” como garantía del cumplimiento del PCM, como una manera de incentivar la inversión en el negocio forestal, instrumento que no ha sido muy utilizado a la fecha. No es obvio el beneficio de utilización de la garantía que debiera dejarse para el cierre de un proyecto minero en otro sector, aunque sea buena para promover el desarrollo sostenible, ya que por los valores de los costos de cierre cuando llegue el momento del cierre y el Estado deba ejecutar las garantías, no tendría los recursos suficientes para ejecutar el cierre, si es que el titular abandona la mina. Las consecuencias de no ejecutar adecuadamente un cierre de minas pueden ser muy significativo ambientalmente y desde el punto de vista de la seguridad de las personas y la reputación de la industria.

### **Cierre de minas y Garantías financieras para el desmontaje- “de facto” (2,81)**

Varios entrevistados consideran que no existe claridad suficiente respecto de con qué detalle debe presentarse el Plan de Cierre. Indicaron tener dudas respecto a que las garantías actuales de cierre de minas que debe entregar el titular del proyecto, establecidas en la legislación en favor del Estado, cuente con los fondos suficientes para ejecutar el cierre y post cierre de la mina de manera adecuada, desde el punto de vista de la estabilidad física y química. En efecto, la legislación permite deducir del costo del cierre el costo del cierre progresivo, con lo que, si el titular del proyecto minero abandona antes de ejecutar un cierre progresivo, el Estado no dispondrá de los recursos económicos para ejecutar ese cierre en particular.



Se observó que no existe una reglamentación o guía detallada que establezca cómo se debe realizar el cálculo de los costos del cierre y la determinación de la garantía. Además, algunos entrevistados de la sociedad civil destacaron que no existe claridad acerca de cómo la autoridad revisa y verifica que los costos de cierre de mina presentados por la empresa sean los correctos, y se encuentren bien fundamentados o respaldados con facturas, contratos, cotizaciones, etc. Dentro de las garantías que se pueden presentar para el cierre, la normativa establece que se puede entregar bienes inmuebles lo que puede hacer en la práctica que el Estado se quede con bienes inmuebles como garantías de cierre de minas que luego no pueda vender o lo haga a un valor más bajo del que estableció como garantía, como el caso del Complejo de La Oroya<sup>24</sup>, donde el Estado no ha podido vender una planta que quedó como garantía de cierre.

Por otra parte, en general los grandes proyectos mineros son de larga vida útil, 20, 25 o más años. Por lo que, al dividir el costo del PCM por la vida útil que le resta a un proyecto minero, y establecer a partir de ello la garantía anual, puede presentarse una situación donde el titular del proyecto minero haga abandono de la mina mucho antes de que se cumpla la vida útil del proyecto. Sin embargo, el proyecto podría haber estado operando a plena capacidad. Esto resultaría en que el costo del cierre podría igualar el costo al fin de la vida útil en las instalaciones (plantas, talleres, bodegas, tendido eléctrico, etc.) y ser cercano al de la mina, con lo cual la garantía presentada hasta el momento de abandono no alcanzaría para ejecutar el cierre adecuadamente.

Los entrevistados también notaron la ausencia de coordinación entre la autoridad ambiental y la autoridad sectorial para la revisión, evaluación y aprobación de los planes de cierre de minas. Cuando el titular del proyecto minero presenta su PCM dentro del EIA la autoridad ambiental no consulta necesariamente a la DGAAM o DGM, aunque quien luego debe analizar y evaluar el PCM en detalle es la DGAAM. Por ello, podrían producirse inconsistencias entre el cierre presentado ante la autoridad ambiental y la autoridad minera.

La información respecto a los montos de las garantías de los planes de cierre aprobados, a favor del MINEM, no es pública, lo que no ayuda a generar confianza en el público respecto de si las garantías dispuestas por las empresas actualmente son suficientes para solventar los costos de cierre en caso de que alguna empresa abandone el proyecto antes de su fecha de cierre estimada.

### **Margen de mejora en "Operaciones Mineras"**

- Los niveles de transparencia y rendición de cuentas, el acceso a la información y la mejora de la calidad de los sistemas y procesos de la participación ciudadana aún no son suficientes.
- Las entidades gubernamentales involucradas en la ejecución de política minera, en las certificaciones, los permisos y la fiscalización de las actividades mineras, no gozan de suficiente credibilidad y confianza de la ciudadanía. Esto se traduce en que los procesos de evaluación ambiental de los proyectos y sus determinaciones no sean respaldadas y respetadas por parte de la ciudadanía ni de las comunidades.

<sup>24</sup> MiningPress 21/08/2020 Chappuis: MEN y las garantías para el cierre de minas

- No se ha alimentado suficientemente la percepción pública acerca de la independencia de las entidades reguladoras respecto de los titulares del proyecto, lo que no es un camino para crear confianza en la ciudadanía. Esto es especialmente importante en el caso del MINEM y de la DGM, como órgano del Estado especializado en promoción y seguimiento de las actividades mineras.
- Existe una preocupante y sistemática demora en la certificación ambiental de los proyectos de exploración y explotación minera por parte del Sistema de Certificación Ambiental y de las autoridades encargadas de los permisos para la exploración, explotación y beneficio. No se ha logrado configurar una solución de fondo al gran perjuicio económico que representa para la economía peruana el retraso de las inversiones mineras.
- No se ha completado el proceso de transferencia de las competencias de evaluación ambiental de certificación ambiental minera de los EIA-sd desde DGAAM hacia SENACE, de manera que la competencia ambiental respecto a los Estudios Ambientales Semidetallados sea asumida plenamente por parte del SENACE.
- La mayoría de las entidades encargadas de los permisos y certificaciones ambientales no han reforzado su especialización y dotación de los recursos humanos necesarios para evaluar ambientalmente los proyectos mineros de alta complejidad de manera eficiente.
- SENACE no incluye la opinión técnica de las entidades especializadas como la DGM, OSINERGMIN y DGAAM para su evaluación.
- Los mecanismos que contribuyen a garantizar los derechos de las comunidades en los entornos mineros, como la participación ciudadana y consulta previa, en varios casos enfatizan más los aspectos procedimentales que una participación sustantiva de la ciudadanía en la tramitación ambiental de esos proyectos.
- No se cuenta con una evaluación sistemática por parte del gobierno sobre la manera en que se realizan y sobre los resultados de satisfacción o inclusión que producen las consultas previas, la participación ciudadana y las difusiones que establecen las normas.
- En muchos casos, las comunidades no conocen todos los antecedentes del proyecto, sólo los resúmenes ejecutivos y las presentaciones de las bondades de los proyectos. Las instituciones públicas debieran ser la fuente de mejor información para la población.
- Donde se realiza participación ciudadana en áreas donde habitan pueblos originarios, no siempre se asegura que existan medios de traducción a la lengua de las comunidades, de manera que todos los habitantes de la zona de influencia tengan la información para formarse una opinión del proyecto.
- Los servicios públicos para las tramitaciones de los EIA no tienen una participación muy activa en la explicación de las posibles bondades, defectos y riesgos de los proyectos, y no hacen pública toda la información que la ciudadanía requiere, ni se incluyen sus observaciones o acuerdos en la información pública.

- Si bien ya existen pautas y regulaciones detalladas para el cierre de la mina, existe una brecha relacionada con la cobertura y el aseguramiento del cierre que debe realizarse durante las operaciones. Además, la evaluación del impacto acumulativo durante la vida útil de la mina y la provisión de la garantía para después del cierre deben incluirse en las regulaciones.
- No existe la certeza de parte del MINEM acerca de que las garantías que respaldan los costos de cierre y post-cierre de minas, que son de gran magnitud en la mediana y gran minería, sean suficientes para ejecutar un adecuado cierre, sin tener que disponer de recursos públicos.
- No todos los tipos de garantías que se aceptan son instrumentos de fácil ejecución y cubrirían el monto garantizado.
- La DGM no tiene su propia metodología de estimación de costos, basada en los costos reales de la industria, de manera de poder chequear que los costos de cierre que presentan las empresas sean los que corresponden.
- El mecanismo de la formalización de la MAPE adolece de una seria deficiencia en el tema del acceso a la titularidad minera o posibilidades de arriendo que les permita a estos mineros acceder a la formalización, con lo que permanentemente se quedan en la informalidad, o en el trámite.
- En el tema de salud ocupacional y seguridad minera la existencia de dos organismos públicos que fiscalizan el Reglamento de Seguridad Minera puede provocar duplicidades de funciones y confusión por parte de las empresas con relación a las competencias.
- Se ha evidenciado una insuficiente fiscalización ambiental y de salud y seguridad mineras en la MAPE, por parte de los organismos fiscalizadores, como así mismo en este ámbito no fluye la información minera necesaria para consolidarla con el resto de la minería.
- La metodología de la construcción de las estadísticas de la accidentabilidad no garantiza tener datos fidedignos y confiables que permitan diseñar e implementar políticas de mejora continua respecto a la salud y seguridad laboral en la minería. El gobierno debería recopilar la tasa total de frecuencia de lesiones registrables (TRIFR); esto mide la tasa de lesiones con tiempo perdido, que normalmente es el principal indicador de muertes.

## V.3 RÉGIMEN FISCAL

El desempeño del tercer componente de la cadena de valor de las industrias extractivas (“Régimen fiscal”) muestra que todos los indicadores reciben puntajes altos, mientras que las normas de la Administración Tributaria Minera reciben una puntuación muy alta (3,44), concediendo un puntaje mejor que al conjunto de la normativa tributaria (3,26) que a su implementación en la práctica (2,73).

Figura 13: Cadena de valor Etapa 3 - Indicadores

<b>Situación De Jure (3.24)</b>	Política e instrumentos fiscales (3.04)
	Normas de administración tributaria minera (3.44)
<b>Desempeño De Facto (2.71)</b>	Administración tributaria minera (2.50)
	Auditoría fiscal minera (2.92)

### Política e instrumentos fiscales – “de jure” (3,04)<sup>25</sup>

El marco legal peruano define claramente el régimen fiscal que se aplica al sector minero y establece las reglas de estabilidad económica necesarias para impedir cambios en los términos y condiciones legales de los inversionistas durante el ciclo de vida de un proyecto. Según la Constitución peruana, los impuestos solo pueden crearse, modificarse o derogarse en virtud de una ley aprobada por el Congreso o por un decreto legislativo (en el caso de una delegación de poderes al Ejecutivo), con la excepción de los derechos de aduana y ciertas cargas públicas que se rigen por Decreto Supremo. Las autoridades regionales y locales pueden crear, alterar y derogar las cargas públicas dentro de su propia jurisdicción correspondiente, teniendo en cuenta los límites de sus competencias establecidos por la ley.

La normativa garantiza la estabilidad legal sobre las regulaciones del impuesto sobre la renta y la distribución de dividendos a los inversionistas dispuestos a invertir en la minería al menos US\$10 millones en un plazo de dos años. Los beneficios de los acuerdos de estabilidad se limitan a la inversión definida en el estudio de factibilidad sobre la base de la cual se firmó el acuerdo de estabilidad. Asimismo, los titulares de actividades mineras pueden celebrar “Contratos de Garantías y Promoción de la Inversión” con el MINEM con la finalidad de estabilizar los regímenes administrativos, tributarios y cambiarios vigentes al momento de la celebración del contrato. Las empresas que firman acuerdos de estabilidad a 15 años pueden incluir inversiones posteriores de al menos US\$25 millones, siempre que dichas inversiones sean aprobadas previamente por el MINEM (EY 2019). Durante la presidencia de Alan García, en diciembre de 2006, se acordó establecer un convenio de contribución voluntaria con duración de 5 años denominado el “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo”, a cambio de no imponer un impuesto a las sobre ganancias. Esta contribución serviría para financiar proyectos de inversión social en las áreas de influencia de las empresas, y por fideicomisos privados vinculados a éstas, a cambio de su exención de los pagos de regalías y los impuestos a los beneficios inesperados.

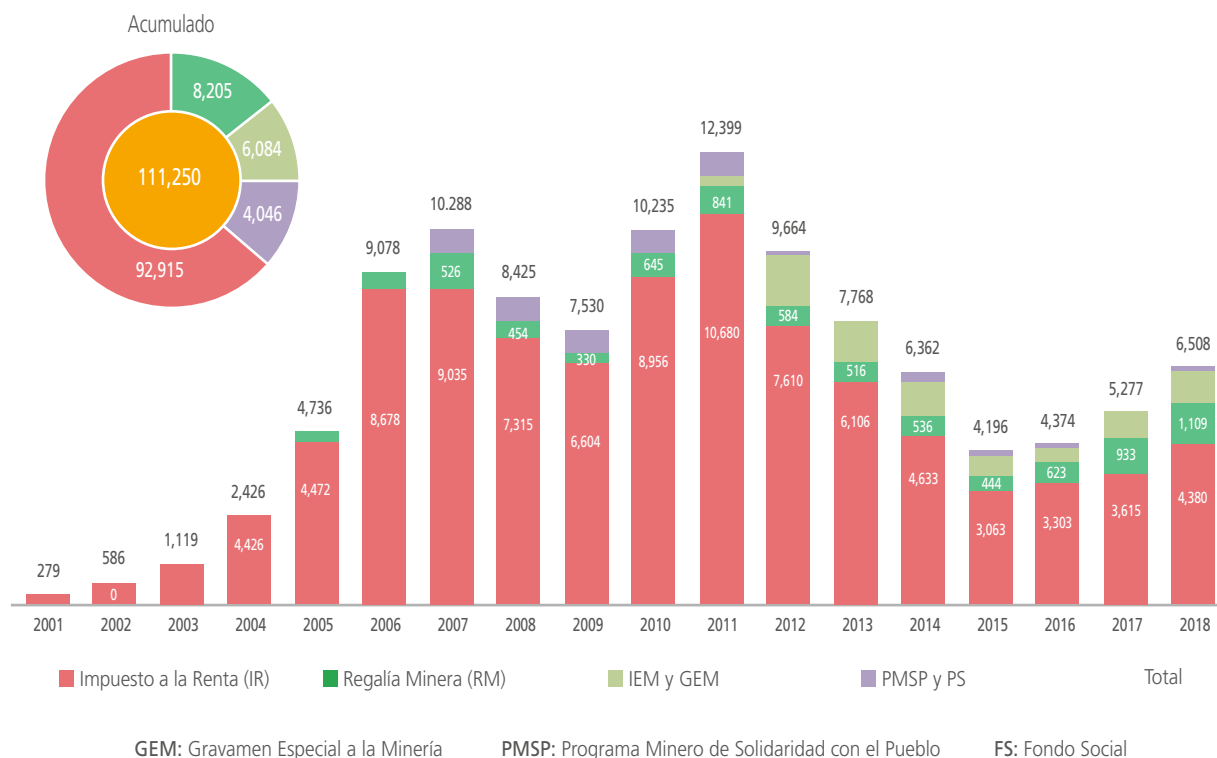
25 En el sector minero no participan empresas estatales; por lo tanto, las preguntas sobre este asunto se excluyeron de la revisión.

Durante la presidencia de Ollanta Humala, una nueva negociación con la industria minera dio como resultado la aprobación, en septiembre de 2011, de tres nuevas leyes que modificaron el régimen tributario del sector: (i) la Ley de Regalía Minera modificada (“Nuevas Regalías Mineras”); (ii) el Impuesto Especial a la Minería; y (iii) el “Gravamen Especial a la Minería”. Estas leyes definen una carga tributaria para el sector minero que tiende a ser más progresiva que el antiguo régimen, una vez que la parte del gobierno, en términos porcentuales, es mayor en minas grandes y rentables que en depósitos pequeños y marginales. Por lo general, se ha respetado la cobertura de los contratos de estabilidad fiscal.

La responsabilidad de la política tributaria le corresponde al MEF, y la SUNAT es consultada cuando se generan políticas y normas tributarias. Los principales impuestos (no exclusivamente relacionados con la minería) establecidos por la ley peruana son los siguientes: (i) Impuesto sobre la renta; (ii) Impuesto sobre dividendos; (iii) Regalías mineras modificadas; (iv) Impuesto Especial a la Minería; (v) Gravamen Especial a la Minería; (vi) Impuesto temporal a los activos netos (ITAN); (vii) Impuesto al valor agregado; y (viii) Fondo complementario de pensiones mineras; (ix) Impuestos municipales; y (x) Otras obligaciones.

La participación del sector minero en la recaudación es superior al resto de sectores, en relación con su participación en el PBI, alcanzando en promedio el 8.3% de todos los tributos que recauda el estado. Sin embargo, es en el caso del impuesto a la renta empresarial, donde su participación es imprescindible (86.7% del total recaudado en el sector en 2018, Figura 14). La participación de la minería en el Impuesto a la Renta alcanzó el 11,4% en 2017 (el pico se alcanzó el 2007, cuando llegó al 50,9%). El impuesto sobre la renta sigue representando la parte más importante de la recaudación minera.

**Figura 14: Recursos generados por tipo de pago (Millones de Nuevos Soles)**



**Fuente:** MEF, SUNAT, Empresas

Un tema adicional que ha generado atención en los últimos años es la evolución de las devoluciones tributarias en el país. Al finalizar el 2018, el aporte tributario del sector minero más regalías se incrementó a S/ 11 170 millones, mientras que las devoluciones llegaron a S/ 3 770 millones. Las devoluciones son un concepto totalmente diferente al de los aportes tributarios y gravámenes mineros de las empresas. Las devoluciones del IGV tienen que ver con las compras y gastos internos realizados por las empresas, los cuales ya incluyen el IGV. Por lo tanto, el efecto neto sobre la recaudación de SUNAT es cero.

En el Perú el grueso de las devoluciones (casi el 60% del total) corresponden a la recuperación del IGV por compras pagado por exportadores de bienes y servicios, y esta es una medida que se aplica a todos los sectores de la economía, no es específica a la minería. Las devoluciones vienen creciendo en los últimos años y el sector minero es el principal beneficiario, captando 30% del total. Ello refleja el impacto de megaproyectos mineros como Las Bambas y la ampliación de Cerro Verde, los cuales han generado un importante crédito fiscal, proporcional a la escala de su inversión.

**Inversiones de infraestructura.** El régimen fiscal incluye disposiciones para otorgar un crédito contra los impuestos sobre la renta para permitir que las empresas recuperen las inversiones realizadas en infraestructura para uso público, como puertos, aeropuertos, plantas de energía, escuelas, hospitales, carreteras o instalaciones recreativas. Los costos incurridos pueden ser cargados a medida que se incurren, siempre que sean aprobadas por el sector competente (el Ministerio de Transporte y Comunicaciones), después de cumplir con los requisitos específicos.

**Gastos de Responsabilidad Social de la Empresa (RSE).** Cuando los gastos de RSE se relacionan con la infraestructura pública (por ejemplo, escuelas, carreteras u hospitales), la ley minera otorga una deducción, sujeta al cumplimiento de los requisitos específicos y la aprobación del gobierno. No existen disposiciones específicas en el régimen fiscal del Perú que otorguen una deducción por otros gastos de RSE. Las autoridades fiscales generalmente tratan los gastos de RSE como donaciones no deducibles o contribuciones caritativas. Para reducir el riesgo de impugnación, los gastos de RSE deben derivarse de una obligación contractual o legal, como cumplir con las obligaciones asumidas bajo la Evaluación de Impacto Ambiental requerida por la ley (EY 2019).

**Aranceles de importación.** Las compañías mineras no están exentas de aranceles de importación, pero pueden beneficiarse de privilegios temporales de importación que tienen el efecto de aranceles diferentes. Además, la legislación aduanera permite la importación temporal, por un período de 18 meses de ciertos bienes de capital sin el pago de los derechos de aduana y los impuestos de importación (por ejemplo, maquinaria y equipo).

**Obras por Impuestos.** Se han creado mecanismos como Obras por Impuestos (OxI), por el cual empresas privadas pueden realizar obras públicas con cargo a los impuestos que deberán pagar en el futuro bajo reglas y condiciones aprobadas por el gobierno. A la fecha, este mecanismo se está convirtiendo en un instrumento adicional que es importante para el relacionamiento de las empresas con las comunidades locales, los distritos y las regiones, dentro del marco de sus actividades de responsabilidad social empresarial.

Según Proinversión, en 2017 los compromisos de inversión de OxI fueron de 899 millones de Soles, bajando en 2018 a 482 millones. La repartición de los compromisos de inversión de OxI por sectores

en 2018 es la siguiente: Transporte - 43%; Saneamiento - 24%; Educación / Salud - 36%; Comercio / Esparcimiento - 4%; Seguridad - 7%; y Telecom/ Cultura/ Irrigación/ Otros - 9%. Las 20 principales compañías con las mayores inversiones a través del mecanismo de Obras por Impuestos incluyen diez compañías del sector minero con una inversión total de US\$2.139 millones durante la última década.

### Administración Tributaria Minera – “de jure” (3,44)

Las obligaciones tributarias de las empresas mineras generan una de las mayores contribuciones del sector minero al Estado. Por su parte, el Estado debe garantizar la existencia de una capacidad suficiente de administración y auditoría en las instituciones competentes, respetando las prácticas de contabilidad y rendición de cuentas, así como las prácticas de transparencia aceptadas internacionalmente. La SUNAT es la única institución especializada autorizada a recaudar impuestos. Desde luego, la SUNAT fue una de las primeras instituciones en ser reformadas durante los años 90 con el propósito de que pudiera recaudar los capitales necesarios para la inversión pública, para lo cual se le proporcionó los recursos y sistemas necesarios.

En Perú no se negocia con las empresas condiciones especiales o incentivos de alguna especie. Las principales reglas de la administración tributaria minera se mencionan abajo.

**“Ring Fencing”.** Las cuentas a efectos del impuesto sobre la renta de diferentes proyectos mineros propiedad de la misma compañía pueden consolidarse. Las pérdidas de un proyecto o concesión pueden compararse con las ganancias de otro proyecto o concesión. Por lo tanto, no hay un blindaje (“ring fencing”) entre proyectos o concesiones, sólo entre empresas, incluso cuando son miembros del mismo grupo. Los acuerdos de estabilidad se redactan proyecto por proyecto, por lo que es posible que diferentes proyectos dentro de la misma empresa estén sujetos a diferentes tasas impositivas y reglas de cálculo (EY 2019).

**Pérdidas arrastrables.** A efectos fiscales, los contribuyentes pueden elegir entre uno de dos sistemas: (i) llevar adelante las pérdidas incurridas en un año y compensarse con las ganancias que surjan en los siguientes 4 años; y (ii) transferir las pérdidas impositivas indefinidamente pero sólo para compensar el 50% de los ingresos netos obtenidos durante el año fiscal correspondiente. Si el contribuyente no elige un sistema en particular, la Administración Tributaria aplica el sistema (i).

**Precios de transferencia.** Perú ha adoptado reglas de precios de transferencia que se basan en gran medida en las pautas de la OCDE:

**Subcapitalización.** La cantidad de intereses pagados a partes relacionadas o no relacionadas que excede un coeficiente (índice de deuda a capital) equivalente a tres veces el capital neto de la empresa (3:1) al final del año anterior no es deducible. Sin embargo, el 1 de enero de 2021 entrará en vigor un nuevo conjunto de reglas de capitalización delgada. Bajo estas reglas, los intereses que excedan el 30% del EBITDA del año anterior no serán deducibles. Los intereses que no se deducen se pueden transferir hasta por cuatro años, pero siempre estarán sujetos a la limitación del 30% del EBITDA (EY 2019).

**Regla del valor de "mercado justo".** En el caso de las ventas y otras transferencias de propiedad, así como en la prestación de servicios, a pesar de la consideración acordada entre las partes, la transacción relevante siempre se considerará realizada en su correspondiente valor de "mercado justo". En el caso de transacciones realizadas entre partes relacionadas y residentes de paraísos fiscales, el valor de "mercado justo" correspondiente se considerará equivalente a la consideración que se hubiera acordado con o entre partes independientes en transacciones comparables, en condiciones idénticas o similares. Los términos del contrato para la venta de metal en concentrado a los clientes permiten un ajuste de precios basado en los resultados finales del ensayo del metal en concentrado por parte del cliente para determinar el contenido final. Estos se conocen como arreglos de precios provisionales ("acuerdos anticipados").

**La Declaración Anual Consolidada (DAC)** tiene carácter de declaración jurada y los datos consignados deben ser veraces y reflejo de la realidad, asumiendo el titular la total responsabilidad por la veracidad y exactitud de la información declarada.

Las compañías mineras deben implementar un régimen de lucha contra el lavado de dinero y un sistema de prevención del financiamiento del terrorismo, que implica, entre otros requisitos, nombrar un Oficial de Cumplimiento, establecer un registro de operaciones y la obligación de notificar a la Unidad de Inteligencia Financiera, de conformidad con la Ley 27.693 y el Decreto Supremo No. 018-2006-JUS, derogado por el Decreto Supremo No. 020-2017-JUS, según se modifique periódicamente. En ese sentido, la Unidad de Inteligencia Financiera, una entidad de la Superintendencia de Banca, Seguros y Fondos de Pensiones, es la autoridad designada para supervisar y hacer cumplir estas normas.

### **Administración tributaria minera – "de facto" (2,50)**

En la práctica, el régimen tributario minero se administra por disposiciones generales y la Ley de Minería. Sin embargo, la SUNAT considera que las definiciones de la Ley General de Minería son muy generales y todavía no están adecuadas a la realidad del sector, generando muchas demandas de consultas por causa de conceptos que no están más vigentes. Un ejemplo es la deducción con gasto de las regalías mineras, que es de difícil interpretación.

Con base en una comparación internacional de la carga tributaria para la minería, la industria considera que el país se encuentra dentro del promedio de la región (42-52% de la utilidad operativa). El régimen fiscal inicialmente es regresivo (regalía mínima de 1% de las ventas), pero a partir de 30% de rentabilidad se torna ligeramente progresivo. Eso es atractivo para las empresas. Según la industria, la carga tributaria no es un desincentivo; el problema son los cambios frecuentes sin consulta con el sector privado. No hay ninguna norma o guía de orientación con lineamientos para el sector minero salvo las consultas institucionales que hace el gremio por alguna medida en particular.

El progreso logrado en la transparencia de la recaudación y el pago de impuestos y regalías, así como en la publicación y accesibilidad de los contratos de estabilidad e inversión, representan un importante avance del sector minero. La SUNAT posee los recursos necesarios para llevar a cabo su trabajo y ha adquirido mayor experiencia en los últimos años. Aunque no cuenta con un departamento especializado en industrias extractivas, sí tiene uno dedicado a los grandes contribuyentes que incluyen a las empresas



mineras. Por otro lado, la SUNAT tiene un equipo dedicado al tema de precios de transferencia y ha duplicado el número de auditores en el área. Las disposiciones se aplican a las reglas de fijación de precios para las transacciones regulares entre partes relacionadas nacionales e internacionales, a partir de declaración jurada.

La industria considera que el instrumento “Obras por Impuestos (OxI)” es positivo, pero no llega a ser lo efectivo que podría ser. Algunas empresas ven que existe todavía incertidumbre en el proceso previo a la priorización de los proyectos y el concurso y posterior adjudicación de estos. Existe un banco de proyectos de inversión en Invierte Perú, del MEF (antiguo Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP), con fichas técnicas y necesidades de inversión. Sin embargo, las fichas no siempre tienen la calidad necesaria y es difícil añadir nuevos proyectos a la base de datos. El proceso de aprobación es muy largo, puede demorar hasta 2 años. La certificación de las obras realizadas es complicada y el mantenimiento de las obras también es un desafío. Esto complica la sostenibilidad de los proyectos. Por eso, se desarrolló un mercado secundario para reventa de títulos de certificación.

Asimismo, la coordinación de las prioridades entre las empresas y las regiones no es fluida. No hay planes consensuados de desarrollo territorial de largo plazo que trasciendan las distintas autoridades de gobierno, los cuales podrían facilitar la inclusión de nuevos proyectos. Además, algunos alcaldes presionan para una contribución directa, no a cambio de futuros pagos de impuestos. El mecanismo necesita un proceso simplificado para relanzar la economía post crisis causada por la pandemia.

Por otro lado, la deducibilidad de los ingresos tributables que proceden de inversiones en infraestructura pública, no se consideran aplicables a la realidad actual. Esta inaplicabilidad se debe a que muchas entidades no han establecido procedimientos administrativos para que dichas inversiones sean revisadas y aprobadas, como establecen los artículos 72.d) y 72.e) del Decreto Supremo No. 014-92-EM.

Las acciones de lucha contra la minería ilegal posibilitaron la intervención de la SUNAT que inició en junio de 2013 la inscripción de las empresas que realizan actividades con insumos químicos, con el objetivo de detectar a las empresas informales que abastecen a la minería ilegal y el narcotráfico. Desde marzo de 2014, comenzó el proceso de registro único de usuarios de mercurio y cianuro y se intensificaron las acciones de fiscalización en la comercialización de combustible y de insumos químicos. Asimismo, se anunció la introducción de nuevos requisitos y acreditación en las aduanas previo a la exportación de oro (Torres Cuzcano 2015). La SUNAT maneja el Registro de contribuyentes (RUC) pero considera que la interoperabilidad de la información no está muy avanzada. Por ejemplo, las relaciones con las aduanas no están formalizadas, y no hay fluidez en el intercambio de información. Se cuenta con un laboratorio para analizar la calidad de las exportaciones de concentrados mineros, pero éste no coordina sus tareas con la DGM.

### **Auditoría tributaria minera – “de facto” (2,92)**

Se realizan frecuentes auditorías a las grandes empresas mineras. Los criterios de selección de empresas a auditar son: riesgos, participación en sector económico, y otros (reservados). Los programas de fiscalización son un segmento importante de las auditorías. La SUNAT posee un equipo especializado, pero el personal es limitado.

Actualmente, existe un debate acerca del alcance de la protección otorgada por los contratos de estabilidad y otros incentivos. Por ejemplo, con respecto a los contratos de estabilidad tributaria, la SUNAT interpretó que abarcan exclusivamente actividades relacionadas con inversiones que se presentaron y aprobaron mediante el estudio de factibilidad, pero no las futuras ampliaciones que se realicen. Aunque actualmente existen pocos acuerdos de estabilización, dadas estas circunstancias, hay empresas que han presentado sus casos a las autoridades judiciales.

Asimismo, algunos representantes de la industria creen que la reforma del sistema tributario de 2014 ha generado muchas confusiones e incertidumbre, tanto como litigios frecuentes entre la SUNAT y las empresas mineras. Las disputas entre contribuyentes y la autoridad tributaria se resuelven en primera instancia a través de procedimientos administrativos (reclamo) al interior de la propia Autoridad Tributaria. La resolución administrativa puede ser impugnada. Las empresas pierden 80% de los casos, pero pueden impugnar el procedimiento ante del Tribunal Fiscal (controlado por el MEF, el cual no es suficientemente independiente, muchos de los funcionarios provienen de la SUNAT). En caso de decisión adversa, la empresa debe pagar la deuda antes de pasar a la segunda etapa que es el recurso judicial. Alrededor de un 25 % pasa a tribunales ordinarios y el proceso puede durar años. Las multas son bastante elevadas y generan muchos procedimientos contenciosos administrativos.

### Margen de mejora en "Régimen Fiscal"

- Existen espacios de mejora en lo que respecta a la operatividad del sistema tributario a cargo de la SUNAT, particularmente en lo que se refiere a la revisión de las cadenas de valor para la devolución del IGV.
- Existen problemas de interpretación por la poca claridad de algunas disposiciones de la Ley General de Minería en materia tributaria, indefiniciones que pueden generar controversia entre la SUNAT y las empresas.
- No se han fortalecido las medidas anti-elusión y los sistemas de revisión para prevenir posibles prácticas de subvaloración en el envío de concentrados.
- Según la industria, la carga tributaria no es un desincentivo; el problema son los cambios frecuentes sin consulta con el sector privado.
- No se cuenta con una guía de orientación con lineamientos tributarios y no tributarios para el sector minero, salvo las consultas institucionales que hace el gremio por alguna medida en particular.
- El nivel de inter-operabilidad de la información en la lucha contra la minería ilegal entre las diferentes agencias involucradas, incluido el MINEM, la PCM, el MINAM, el Ministerio del Interior y los Gobiernos Regionales) es muy reducido.
- Hay vacíos en la producción de información en la lucha contra la minería ilegal y no existe una política clara de trazabilidad.

- Las normas y procedimientos para la certificación de inversiones realizadas en el contexto de Obras por Impuestos no son precisas y no permiten reducir los plazos de aprobación y los conflictos ni mejorar la transparencia de las decisiones.
- El costo de gestión de obras por impuestos es elevado y no se reconoce los gastos que realiza la empresa para implementar proyectos.

## V.4 DISTRIBUCIÓN Y GESTIÓN DE INGRESOS

El desempeño es muy desigual en esta etapa de la cadena de valor (“Gestión y distribución de los ingresos”), con una puntuación excepcional en la “Legislación, normas y regulaciones” (4,00) y un desempeño que no es muy bueno para la “Capacidad institucional y eficacia” de la implementación práctica de las reglas (2,40). Con referencia a la “Legislación, normas y regulaciones”, el puntaje es muy alto para los aspectos normativos de los acuerdos de participación en los ingresos (4,00) y las reglas de estabilización fiscal (4,00), mientras que para la “Capacidad institucional y eficacia”, la estabilización fiscal (2,13) y principalmente la distribución de los ingresos sectoriales (2,06) presentan debilidades. En el cuadro agregado, en la distribución y gestión de ingresos generados por la minería existe una muy amplia brecha entre las normas y la práctica.

Figura 15: Cadena de valor Etapa 4 - Indicadores

<b>Situación De Jure (4.00)</b>	Normas de distribución de ingresos (4.00)
	Normas de estabilidad fiscal (4.00)
<b>Desempeño De Facto (2.40)</b>	Acuerdos de distribución de ingresos (2.06)
	Estabilidad fiscal (2.13)
	Transparencia en los ingresos por recursos (3.00)

### Reglas de distribución del canon y regalías – “de jure” (4,00)

La distribución de ingresos de la minería es el resultado de una combinación de tres políticas: una política sectorial minera que da prioridad a la atracción de inversiones, una política macroeconómica que ha tenido mucho éxito en mantener bajo control la gestión de las finanzas públicas y una política de descentralización cuya agenda aún no está acabada. Este es uno de los temas más criticados por los entrevistados pues por un lado se cuenta con una gran cantidad de recursos que son transferidos a los gobiernos locales sin que se evidencie un uso adecuado de éstos. De hecho, buena parte de esos recursos no se ejecutan en la gestión presupuestal respectiva.

El gobierno central impuso fuertes requisitos fiduciarios para el gasto y un estricto control administrativo a través del SNIP (ahora “Invierte Perú”), que requiere la aprobación a nivel central para los gastos regionales por encima de un umbral bajo. Para los distritos, también se aprobó una ley sobre presupuesto

participativo que exige que las autoridades locales, elegidas cada cuatro años, consulten cada año con sus circunscripciones y la sociedad civil en la planificación del presupuesto. Estas restricciones mejoraron la responsabilidad fiscal y ayudaron a reducir la corrupción, pero muchas municipalidades a menudo no pudieron gastar el presupuesto que les había sido asignado. Al respecto, la Comisión para el Desarrollo Sostenible Minero reconoce que la actual distribución y uso de los recursos recaudados por el Estado es deficiente y que el sistema de distribución de beneficios es considerado como injusto por las comunidades, lo cual genera brechas entre los que reciben transferencias y aquellos que no.

A partir de 2004, la legislación concentró aún más las transferencias en las jurisdicciones locales de donde se extrajeron los recursos naturales. Se estima que el gobierno central ahora transfiere alrededor del 60% de los ingresos mineros a través de tres instrumentos: (i) el "canon minero": el 50% del impuesto a la renta se distribuye por este modo a los gobiernos regionales y municipales de los territorios donde se extraen estos recursos, conforme a los porcentajes y las características establecidos por ley; (ii) regalías; y (iii) los derechos de concesión. El 95% de los ingresos del canon minero y las regalías se transfieren a los gobiernos locales en las regiones productoras de acuerdo con sus niveles de producción. El 5% restante se asigna a universidades públicas dentro de las regiones productoras. El sistema de asignación crea grandes diferencias en las transferencias de ingresos mineros entre regionales y municipales de regiones productoras y regiones no productoras. A pesar de la gran cantidad de ingresos transferidos, la desigualdad causada por el aumento de los ingresos durante el auge minero multiplicó el número de conflictos en las regiones que reciben grandes cantidades de transferencias (NRGI, 2020a).

En 2019, las transferencias por los tres conceptos mineros totalizaron 4.644 millones de Soles (95% del total transferido en 2018), repartidas entre: (i) Canon minero: 2.898 millones de Soles; (ii) Regalías mineras: 1.516 millones de Soles; y (iii) Derecho vigencia y penalidad: 230 millones de Soles.

La evolución normativa en esta materia ha estado concentrada básicamente en establecer controles para el uso de los recursos más que en redefinir sus beneficiarios. Desde hace varios años se está proponiendo beneficios directos para las comunidades del área de los proyectos mineros incluyendo no solo el área donde se extrae el mineral sino también el área que pudiera ocupar la infraestructura necesaria para el proyecto y el transporte del mineral obtenido.

El Informe de la Comisión para el Desarrollo Sostenible Minero propone avanzar progresivamente hacia un esquema de reducción del monto de impuesto a la renta que regresa a la región productora. Respecto al gasto, propone que los esquemas de adelanto de transferencias para el cierre efectivo de brechas en zonas de influencia de un futuro proyecto minero pueden ser relevantes siempre y cuando la asignación de recursos se priorice en función al cierre de brechas y no a la cercanía al proyecto minero.

Además, propone que los tres niveles de gobierno deben asumir la responsabilidad en el diseño de planes de desarrollo en los territorios de influencia mineros mientras que el Gobierno Central debe realizar un diagnóstico de brechas sociales en el territorio de influencia y elaborar un plan de desarrollo territorial integrado con la participación de los gobiernos subnacionales. Finalmente, propone que la distribución del canon hacia universidades deberá ser reemplazada por la creación de un fondo concursable que sea gestionado por Concytec.

## Reglas de distribución del canon y regalías – “de facto” (2,06)

La ejecución de los ingresos transferidos a las regiones es un eslabón muy débil de la cadena de valor de la minería en el Perú. No existen evaluaciones de conocimiento público de la eficacia de dichos mecanismos de distribución. Sin embargo, es evidente que la alta incidencia de estos recursos durante el período de altos precios de los metales a partir de 2004 ha dinamizado la inversión pública regional y municipal. Sin embargo, ha generado vulnerabilidad en las regiones productoras que carecen de mecanismos para amortiguar eventuales caídas de los precios (fondos de estabilización o de ahorro).

La legislación no contemplaba ningún mecanismo para ahorrar los excedentes regionales y municipales en los años de altos precios de las materias primas. Por otro lado, el MEF ha venido adelantando fondos del canon minero a favor de los gobiernos regionales y locales, pero se han conocido algunos casos de corrupción, mala administración e inversiones no planificadas. Los ingresos derivados y transferidos de la minería mantienen el desafío, por más de una década, de generar bienestar de manera visible para la población de las regiones y las comunidades (Cooper 2019).

Existe en la industria una gran preocupación por la gestión de los recursos del canon minero y una impresión de que la capacidad de fiscalización del Estado (Contraloría y Fiscalía) no fue suficiente. Sin embargo, no todo el canon ha sido mal usado. Se necesita también mayor certeza y transparencia para las comunidades, municipios y provincias y departamentos sobre los ingresos y desembolsos de impuestos y regalías y una mayor planificación estratégica y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

El debate sobre las reformas para la distribución del canon minero está, por consiguiente, en la agenda pública. Gobierno e industria están de acuerdo en que cambiar las reglas de repartición es un ejercicio político que va a tomar tiempo. No obstante, toda reforma a la distribución debe acompañarse necesariamente del fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos regionales y municipales para definir inversiones y de gestión y ejecución de obras.

En respuesta a la pandemia, la Comisión de Economía del Congreso de la República aprobó en junio 2020 facultar en carácter extraordinario y temporal a los gobiernos regionales a utilizar hasta el 15% de sus ingresos por canon minero para sus planes regionales sanitarios de atención y contención del COVID-19. Asimismo, podrán emplear hasta el 10% de los recursos del canon para financiar y reforzar planes de agricultura y educación. Para su entrada en vigor, el dictamen aún deberá ser debatido por el Pleno del Congreso, que decidirá si lo aprueba o rechaza.

Asimismo, la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República aprobó en setiembre 2020 un dictamen que propone modificar el artículo 8 de la Ley 28258, Ley de Regalía Minera, con el fin de que los recursos transferidos a las comunidades sean utilizados prioritariamente en proyectos y actividades de desarrollo agrícola, ganadero, artesanal o productivo de desarrollo sostenible. La propuesta plantea que, respecto a la distribución de la regalía minera, de los 20 % del total recaudado para los gobiernos locales del distrito o distritos donde se explota el recurso natural, un 50 % será invertido en las comunidades donde se localiza la operación minera.

## Reglas de gestión fiscal – “de jure” (4,00)

El Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) fue creado mediante la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal en 1999, en el contexto de la vigencia del primer Marco Macrofiscal de Perú. El objetivo del FEF es la acumulación de recursos durante las épocas de auge económico con la finalidad de poder utilizarlos en épocas de recesión o contingencias (tales como desastres naturales). El objetivo es que las cuentas fiscales tengan un colchón de reserva ante ciclos económicos adversos.

El FEF se encuentra adscrito al MEF y está administrado por un directorio compuesto por tres miembros: el Ministro de Economía y Finanzas, el presidente del Banco Central de Reserva del Perú y un representante designado por la Presidencia del Consejo de Ministros. Los excedentes del presupuesto general financian el FEF. Sin embargo, los ingresos de las industrias extractivas han contribuido significativamente a los excedentes presupuestarios en las últimas dos décadas.

Los ingresos del FEF están señalados en el Artículo 12 de la Ley No. 30099 y están constituidos por las siguientes 4 fuentes: (i) El saldo presupuestal de libre disponibilidad del Tesoro Público obtenido al final de cada año fiscal en la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, de ser positivo, siempre que el ahorro acumulado en el Fondo de Estabilización Fiscal no sea mayor al 4% del PBI; (ii) El 10% de los ingresos líquidos de cada operación de venta de activos por privatización; (iii) El 10% de los ingresos líquidos del pago inicial de concesiones del Estado<sup>26</sup>; y (iv) Otros recursos autorizados por norma expresa.

El FEF podrá ser utilizado únicamente de acuerdo con los siguientes criterios: (i) Cuando se activan las cláusulas de excepción de las reglas macro fiscales, lo cual ocurre en casos de desastre o de choques externos significativos que afecten los ingresos fiscales; o cuando la actividad económica, por factores exógenos, requiera modificar el resultado económico; (ii) La totalidad de los recursos provenientes de los nuevos procesos de privatización y concesiones que perciba el FEF deberán ser destinados al Fondo de Infraestructura Pública y Servicios Públicos, siempre que el ahorro acumulado en el FEF sea mayor a 4 % del PBI; (iii) El ahorro acumulado en el FEF que exceda el 4 % del PBI puede ser empleado para reducir la deuda pública bruta, en caso ésta supere temporalmente el 30 % del PBI; y (iv) Los ingresos generados por intereses son recursos de libre disponibilidad del Tesoro Público.

## Reglas de gestión fiscal – “de facto” (2,13)

El sistema tributario peruano descansa en pocos impuestos y, en general, la presión tributaria (entre 14% a 16%) es baja comparada con países de la región y más baja aún con relación a los países de la OCDE. En los últimos años, la recaudación por concepto de IGV y renta a las empresas es la que generó el mayor dinamismo. Asimismo, los ingresos públicos son muy sensibles al ciclo económico de los metales. Se observa una alta correlación entre la recaudación y la evolución de los términos de intercambio, lo que evidencia la importancia del sector minero en la recaudación (Cooper 2019).

<sup>26</sup> Durante el año 2015, se transfirieron US\$ 3.15 millones por concepto de concesiones (Hotel de Machu Picchu, proyecto minero Toromocho, proyecto especial Chincas, proyecto minero Las Bambas, proyecto minero Michiquillay, proyecto minero La Granja, proyecto minero Salmueras).

Desde su creación en 1999 hasta 2014, el FEF registró un crecimiento continuo tanto en saldo como en porcentaje del PBI: de US\$ 100 millones (0,2% del PBI) a US\$ 9 159 millones (4,5% del PBI). Primero en 2015 y luego en 2017, el gobierno recurrió a los recursos depositados en el FEF en un contexto de caída de ingresos fiscales y de ocurrencia de desastres naturales. A su vez, el deterioro del resultado económico desde 2014 no permitió que el fondo continuase creciendo. El saldo del fondo a fines del 2019 era de US\$ 5,4 mil millones.

Sin embargo, pese el alto nivel de reservas del FEF, la renta que se ha capturado durante el período de altos precios parece no ser suficiente para responder a la crisis del Coronavirus. El MEF afirmó en mayo de 2020 que el Gobierno ha estimado que necesita recursos por S/60.000 millones para combatir el impacto económico del covid-19, por lo que los S/19.000 millones del fondo serían insuficientes.

### **Reglas sobre la transparencia de los ingresos – “de facto” (3,00)**

La difusión de información sobre los proyectos mineros es primordial para evitar su posible impacto en los conflictos sociales. Es de suma importancia que el Estado garantice la distribución y gestión transparentes de los recursos provenientes del sector extractivo. De lo contrario, podrían aumentar la corrupción y las inequidades económicas observadas en algunas regiones.

En el Perú, el acceso a la información está garantizado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, Perú sigue siendo un miembro activo de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), un estándar global de buen gobierno para el petróleo, el gas y los minerales. Por causa de la pandemia, EITI volvió a extender el plazo para que Perú presente su séptimo informe a fines de diciembre del corriente año (el último fue presentado en febrero de 2018). Dicho informe se presentará de modo convencional, pero en 2021 se podría dar el salto a reportes más cortos y flexibles, haciendo uso de herramientas nuevas (plataformas automáticas, “DATAMART”, “Perú País Minero”, Mapa de Inversiones) con capacidad para alguna trazabilidad de cómo se gastan los recursos de canon) y otras oportunidades de “mainstreaming” para las cuales, si bien ya existe la base, faltaría gestión del proceso. En los meses recientes, el gobierno ha confirmado su compromiso con el EITI. Este se ha visto reflejado en una mejor coordinación desde la OGGs. Por otro lado, hoy Perú tiene tres representantes en el Directorio Internacional.

Actualmente, en el marco de la innovación y profundización del proceso de la EITI, se está desarrollando un programa subnacional en cinco regiones prioritarias para hacer más transparente la gestión de los recursos asignados a los gobiernos regionales y municipales. Ya se han publicado 14 informes en Apurímac, 2 en Arequipa, 1 en Loreto, 4 en Moquegua y 4 en Piura. Los informes contienen abundante información de las transferencias por canon y su distribución regional (distritos, municipios, universidades) y rubros agregados de cómo se gastan los recursos. Son por lo general espesos y poco amigables para un lector no especializado, especialmente para la audiencia regional y local que están interesados en información más cercana a su ámbito. Habría espacio para trabajar con las regiones para llevar estos informes regionales a algo más ágil, más orientado a monitoreo y rendición de cuentas.

Además, el país ha hecho un esfuerzo por desarrollar un sistema nacional integrado de información ambiental, ha llevado a cabo importantes iniciativas para fortalecer la ciudadanía ambiental y los

procesos de participación y ampara en su legislación la consulta previa a las comunidades indígenas sobre actividades en sus territorios. Dicho esto, la transparencia de los procesos y resultados de la participación pública aún podría mejorar, especialmente en los procesos de evaluación del impacto ambiental.

### Margen de mejora en “Distribución y gestión de ingresos”

- El monto de impuesto a la renta que regresa a los distritos y las regiones productoras está muy concentrado.
- No se cuenta con un mecanismo de equidad interregional que le permite a la industria minera contribuir a la lucha contra la pobreza en las regiones más pobres del Perú, asegurando recursos de transferencia para aquellas regiones que no reciben canon minero ni petrolero, y que se encuentran en el quintil más bajo de ingresos promedio entre las regiones del Perú.
- El uso del canon está atomizado en miles de proyectos de pequeña escala y no es conducente a contribuir con la ejecución de planes multianuales e intermunicipales con proyectos de inversión de mayor escala e impacto.
- No se ha avanzado en la integración operativa de los tres niveles de gobierno para el diseño de planes de desarrollo territorial integrado en los territorios de influencia minera que cofinancien proyectos de interés regional o interregional.
- No se han definido instrumentos de gestión eficaces para manejar los ingresos, vía estabilización o ahorros.
- No se ha impulsado lo suficiente la tercerización o evaluado alternativas institucionales como, por ejemplo, vía entidades especializadas en proyectos tipo de inversión pública.
- No se ha implementado la trazabilidad sobre la contribución de la minería para las comunidades y la utilización de los fondos.

## V.5 IMPACTO LOCAL

En esta sección se analiza la normativa, las políticas y su cumplimiento relacionados con el impacto local que genera la minería en el Perú, desde el punto de vista de cómo el Estado cuenta con políticas y regula para que los proyectos mineros generen beneficios para la comunidad. Igualmente examina cómo las empresas se relacionan con su entorno social. El puntaje general en esta etapa Impacto Local es alto en la situación de jure (3,01) y el desempeño de facto (2,52) agregados, estando este último en el límite bajo del rango de esta clasificación. En la situación “De Jure”, la Política de Empleo obtiene el puntaje máximo (4.00) y en el desempeño “De Facto” el puntaje más bajo es el relacionamiento con las comunidades.



Figura 16: Cadena de valor Etapa 5 – Indicadores

<b>Situación De Jure (3,01)</b>	Normas de contenido local (2,50)
	Políticas de empleo (4,00)
	Normas sobre participación comunitaria (3,04)
	RSE y cuestiones sociales-normas (2,50)
<b>Desempeño De Facto (2.50)</b>	Desarrollo de proveedores locales (2,66)
	Empleo (2,74)
	Participación comunitaria (2,20)
	RSE y Cuestiones sociales- práctica (2,39)

### Normas de contenido local y desarrollo de proveedores- "de jure" (2,50)

La industria minera a nivel global ha fortalecido su colaboración con los gobiernos con el objetivo de contribuir a la creación de empleo directo e indirecto desde sus operaciones, adquirir bienes y servicios locales, crear oportunidades de negocio para las empresas locales, y en lo posible, incrementar el procesamiento (beneficio, fundición, refinación) local de los minerales, además de la planificación y ejecución de inversión en infraestructura minera compartida.

La presencia de operaciones mineras en las regiones les ofrece la oportunidad de apoyar actividades de desarrollo económico local o regional y el desarrollo de competencias laborales de la población en su área de influencia. La automatización creciente de la industria minera reducirá gradualmente las oportunidades de empleo de mano de obra no calificada o semicalificada. Sin embargo, la nueva tecnología ofrece la oportunidad a la industria de ser un centro difusor importante de tecnología, innovación y conocimientos. Las políticas de contenido local funcionan mejor cuando son flexibles, sin contradecir tratados de comercio e inversión internacionales y se implementan más que como requisitos a través de promoción e incentivos vía políticas, programas y proyectos. Perú no cuenta con políticas, programas y proyectos como parte de una estrategia nacional de contribución de la minería al desarrollo de la empleabilidad, la capacidad industrial, la infraestructura regional y la innovación tecnológica.

Aunque no es una reglamentación específica sobre el contenido local, pero desde el año 2003, mediante Decreto Supremo No. 042-2003-EM y posteriormente ampliado y precisado por Decreto Supremo No. 052-2010-EM, se incluyó como declaración jurada al momento de formular un petitorio de concesión minera, una serie de compromisos previos referidos a actividades de desarrollo sostenible. Entre estos compromisos se encuentran: contribuir al desarrollo sostenible de la población; fomentar la contratación de personal local; contribuir al desarrollo económico local y/o regional adquiriendo bienes y servicios locales. Las actividades comprometidas se incluyen en la DAC como actividades a ser reportadas y son materia de seguimiento por el MINEM. Adicionalmente, el impacto local y social de los proyectos mineros, es materia de los instrumentos de gestión ambiental.

## Normas de contenido local y desarrollo de proveedores- "de facto" (2,66)

La Declaración Jurada que se presenta previa a la obtención de la concesión minera, en la cual se compromete a realizar diversas acciones en beneficio y apoyo a la actividad económica local, incluyendo el desarrollo de proveedores locales, es de carácter voluntario, lo que le da un carácter débil, desde el punto de vista de las exigencias que pueda requerir la autoridad.

Sin perjuicio de lo anterior, los proveedores locales mayormente solo abastecen a los proyectos mineros de insumos y servicios básicos, como ser alimentación, reactivos, combustibles, limpieza, por mencionar algunos. En la práctica, con base en las entrevistas realizadas, no se cuenta con una política que induzca a las empresas mineras para que contribuyan al desarrollo económico y social local. Lo que existe son emprendimientos individuales y voluntarios de algunas empresas mineras, en general de la gran minería, que tienen sus propias políticas y estándares de apoyo al desarrollo de la comunidad local, entre ellos el apoyo al desarrollo de proveedores locales.

Existen varias iniciativas relacionadas con la contribución al desarrollo local, sin embargo, no son, en su mayoría, programas nacionales que formen parte de una estrategia o política de mediano y largo plazo del Estado peruano. En particular, existe una iniciativa de carácter privado que tiene como objetivo, entre otros, facilitar el nexo entre las empresas peruanas proveedoras y las empresas mineras. Dicha iniciativa es el Cluster Minero del Sur de Perú, impulsado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la Cámara de Comercio e Industrias de Arequipa. Los clusters son un buen mecanismo para apoyar a los proveedores locales para transformarse en una industria proveedora de la minería capaz de competir con proveedores de otros lugares dentro del país o incluso de otras partes del mundo. Otra iniciativa privada que tiende puentes entre empresas mineras y proveedores es el Hub<sup>27</sup> de Innovación Minera del Perú, formada por empresas mineras y sociedades con el propósito de encontrar mecanismos que faciliten la innovación y la colaboración en el sector minero.<sup>28</sup>

Otro ejemplo es el Programa de Proveedores de Excelencia de Antamina, que tiene por objetivo contribuir al desarrollo de proveedores locales con mayores capacidades tecnológicas, mediante el trabajo colaborativo para la identificación y resolución de desafíos de valor para la operación minera. Otro caso interesante es el de Yanacocha, identificado como la primera empresa minera en el Perú que desarrolló una política explícita para compras locales desde el inicio de sus operaciones.<sup>29</sup>

El aporte de los proyectos mineros al desarrollo económico y social local no está suficientemente articulado y su promoción es débil. Esto implica que, aun cuando los aportes pueden ser cuantiosos, pueden ser poco efectivos si son producto sobre todo de las presiones de los gobiernos locales o de líderes de algunas comunidades.

27 Hub: espacio donde empresas y emprendedores trabajan conjuntamente, interactúan formando una comunidad.

28 <https://hubinnovacionminera.pe>

29 Gestión sustentable de los recursos mineros, estudio de caso sobre generación de encadenamientos productivos a través de la actividad minera en Perú, Juana R. Kuramoto, 2016

Por el potencial que tiene la industria en el Perú, el país se beneficiaría mucho más si desarrolla e implementa una política de largo plazo que brinde los incentivos, lineamientos y directrices sobre cómo la minería debe contribuir al desarrollo económico y social local, y defina cuáles son los mejores mecanismos para decidir en qué invertir los recursos públicos y privados que se podrían movilizar alrededor de esta política, respondiendo a una política de largo plazo.

### Políticas de empleo - "de jure" (4,00)

La política de empleo del país se refleja en diversos cuerpos legales y normativos. El principal es la Ley General del Trabajo, que regula la relación laboral entre el empleador y empleado en Perú. Esta ley limita la contratación de personal extranjero hasta un máximo de 20 % y el monto total de la planilla de pago de remuneraciones a extranjeros no puede superar el 30 %, como defensa de los puestos de trabajo para peruanos.

La legislación laboral del Perú establece la participación en las utilidades de los trabajadores, diferenciados por actividades, que en el caso de la minería corresponde al 8 % (en la mediana y gran minería el importe resultante termina siendo equivalente a varios sueldos del trabajador). El beneficio que reciben los trabajadores está limitado a un tope de 18 sueldos mensuales. Si el monto total de la participación en las utilidades es mayor al monto distribuido, el excedente va a fondos de carácter educativo. Además, en la Declaración Jurada que debe hacer el solicitante de concesión mineras, previo a su otorgamiento, se debe comprometer a fomentar preferentemente la contratación local.

### Políticas de empleo - "de facto" (2,74)

La entidad que fiscaliza el cumplimiento de la legislación laboral es SUNAFIL, además de fiscalizar la seguridad y salud ocupacional en conjunto con OSINERGMIN.

Según estadísticas del MINEM, en el año 2018 el empleo promedio directo en la minería fue de 209.449 trabajadores. De ellos el 43,4 % eran trabajadores contratados directamente por las empresas mineras y el 56,6 % trabajadores de empresas contratistas, de acuerdo con el Informe de Empleo Minero 2019 del MINEM<sup>30</sup>. En el mismo documento se afirma que por cada puesto de trabajo que genera la minería se generan 6,25 puestos de trabajos adicionales en otras ramas de la economía, lo que mide el efecto multiplicador de la generación de empleos mineros.

Asimismo, informa que el personal que trabaja en la minería procedente de la misma región donde se encuentra la operación minera representaba el 52,2 % y el personal proveniente de otras regiones correspondió al 47,8 %. En general, los trabajadores locales contratados son para labores que no requieren de especialización o cualificación. Otro dato interesante es que la minería adscrita al Régimen General concentró el 91,6 % de los puestos de trabajo, que son bien remunerados, mientras que el Pequeño Productor Minero el 8,3 % y la Minería Artesanal el 0,1 %.

30 [http://www.minem.gob.pe/archivos/INFO\\_informe\\_Minero\\_FINAL\\_HD-zjr2599d.pdf](http://www.minem.gob.pe/archivos/INFO_informe_Minero_FINAL_HD-zjr2599d.pdf)

Estas estadísticas reflejan un desafío muy importante para el gobierno y el sector minero en general, empresas mineras y proveedores, que es el de capacitar a los trabajadores locales en las técnicas del trabajo minero, que cada día es más demandante de personal altamente capacitado. No basta solo con tener normas para que las empresas mineras propendan a contratar trabajadores locales, sino que la localidad debe contar con trabajadores suficientemente formados y competentes para realizar las tareas propias de la industria minera.

En relación con la participación de la mujer en la minería, la tasa de participación en el 2018 fue de 6,9% del total de los trabajadores del sector minero. En relación con la brecha salarial, el salario promedio anual del hombre en el período 2009 – 2018 fue de S/ 42.999, el de las mujeres fue de S/ 39.205. Para el caso de los gerentes la brecha salarial es del 26,3%, para administrativos 10,5 %, personal de planta 10,6% y operaciones generales 47,5%.

En el tema género queda bastante por realizar. En ese sentido, el MINEM ha desarrollado las siguientes iniciativas: Comité para la igualdad de género, el cual tiene la misión de implementar la Política Nacional de Igualdad de Género; Programa de mujeres líderes emergentes del sector minero energético en Perú, que es parte de un compromiso con el Banco Interamericano de Desarrollo y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía para lograr un alto porcentaje de mujeres en la minería que ocupen altos cargos; y el Proyecto piloto “Mujeres Mágicas”, iniciativa para apoyar el empoderamiento de mujeres de las localidades que estén dentro del área de influencia de proyectos mineros.

### **Normas sobre participación comunitaria – “de jure” (3,04)**

Existen varios instrumentos legales y normativos que regulan la participación ciudadana en el sector minero, incluso indirectamente como el Reglamento de Procedimientos Mineros que establece en la declaración jurada del peticionario de una concesión minera su compromiso para relacionarse responsablemente y mantener un diálogo continuo con la comunidad, hasta normativas aplicables en el proceso de evaluación ambiental.<sup>31</sup> Los entrevistados han destacado que las observaciones y/u objeciones al proyecto que surgen de la participación ciudadana conducida por las empresas en el proceso de evaluación ambiental no tienen un carácter vinculante. Sin embargo, aquellos compromisos que resultasen de dicho mecanismo se plasman en el Certificado Ambiental y son fiscalizables y exigibles por el ente fiscalizador.

Un tema vinculado a la participación comunitaria es la Consulta Previa (CP), Ley N° 29785 de 2011 y reglamento, relacionado con el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. La CP establece la responsabilidad del Estado, en este caso del MINEM, de consultar a las comunidades indígenas originarias que puedan ver afectado algún derecho colectivo por un acto administrativo del Estado, específicamente consultan el permiso de exploración, el permiso de explotación y la concesión de beneficio. Existe interés por parte de la sociedad civil en analizar si la consulta previa sería necesaria para el otorgamiento de la concesión minera. Sin embargo, la concesión minera no otorga derecho a realizar actividades mineras, ni exploración ni explotación, por lo que no implica ninguna intervención directa en el área de la concesión que implique impactos directos en los derechos de los pueblos indígenas.

<sup>31</sup> Plan de Participación Ciudadana, artículo 28 DS N° 19-2009-MINAM, Reglamento de Participación Ciudadana Sub Sector Minería, DS N° 028-2008-EM, Norma que regula la participación ciudadana del subsector minería, RM N° 304-2008-MEM/DM

En términos normativos, la CP se realiza después que se concluye el proceso de evaluación ambiental y se otorga el certificado ambiental. Existen opiniones encontradas entre los entrevistados acerca de cuándo debería aplicarse la CP, si antes, durante o después de la evaluación ambiental. De todos modos, si bien el resultado de la CP no es vinculante, lo que queda establecido en el EIA sí lo es.

Entre los entrevistados de la industria minera existen opiniones en el sentido de que la CP no debiera aplicarse para las exploraciones ya que es una actividad de investigación más que de operación o desarrollo de proyecto minero y es una actividad transitoria y de corto plazo, comparado con un proyecto minero de construcción operación y cierre. Consideran que para el dinamismo que tienen las exploraciones, la CP es un proceso que le agrega mucho tiempo a la obtención del permiso para explorar. En general, los entrevistados coincidieron en señalar que en la práctica no existen dificultades con el proceso sustantivo de la consulta previa y sus resultados, sino que existen serios rezagos en la gestión de los procesos de consulta para proyectos mineros.

### **Normas sobre participación comunitaria – “de facto” (2,20)**

Respecto a la participación ciudadana, la mayor debilidad que se mencionó en el transcurso de las entrevistas es la falta de acceso de la ciudadanía a toda la información que las empresas mineras entregan al SEIA para evaluación y a las consultas o solicitudes de información adicional que se realiza al SENACE.

Por otra parte, para la ciudadanía en general no basta tener la información, sino que debe ser comprensible y para ello es importante que un funcionario público de una institución creíble para la población les exponga el proyecto (no sólo la empresa), desde el punto de vista del interés del Estado con sus virtudes y defectos para la comunidad. Quienes exponen y explican a la comunidad los proyectos generalmente son representantes de las empresas, en algunos casos técnicos sin entrenamiento en relacionamiento comunitario, que destacan sólo las bondades del proyecto, lo que lógicamente levanta suspicacias. Otro actor en la participación ciudadana son las ONG 's, generalmente no locales, que no necesariamente tienen los mismos intereses que los de la comunidad. Entre ambos se encuentran los pobladores o sus representantes, sin un buen apoyo técnico del Estado para el conocimiento y comprensión de los marcos legales que establecen sus derechos como ciudadanos con relación a los proyectos de inversión de minería de gran escala y dejando un vacío que muchas veces es aprovechado por grupos con una agenda particular, la cual muchas veces no refleja los intereses de largo plazo de las comunidades.

Cuando el EIA de un proyecto minero cuya área de influencia abarca poblados que hablan en su mayoría un idioma nativo, la normativa le permite al SENACE solicitar que el resumen ejecutivo se presente escrito en dicho idioma. Claramente es insuficiente formarse una idea fundada respecto a un proyecto solo con el resumen ejecutivo, debido a que los resúmenes ejecutivos se centran en presentar los resultados de la evaluación y no así los sustentos técnicos para llegar a dichos resultados. Sin embargo, eso tampoco debería implicar tener que traducir todos y cada uno de los documentos que forman parte del instrumento ambiental.

En relación con la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, uno de los temas importantes es la identificación de dichos pueblos ubicados en la zona de influencia del proyecto minero, la cual se debe buscar en la Base de Datos Oficiales, donde en la actualidad figuran 55 pueblos indígenas u originarios<sup>32</sup>. Los entrevistados mencionan que no se encuentra actualizada y es solo referencial, por lo que se debe consultar con el Viceministerio de Interculturalidad, el cual demora meses en responder. Sin ese dato es imposible iniciar la Consulta Previa, por no saber a quién convocar o si los convocados son todos los que deben participar. Un sistema efectivo y eficiente debería contemplar un requerimiento simple de las empresas al Viceministerio para que éste con base en su sistema de información verifique y certifique de manera automática acerca de la presencia o ausencia de pueblos indígenas en el área de la concesión.

De acuerdo con lo informado en la página web del MINEM, a la fecha se han realizado 15 CP en el sector minero, todas de exploración, no siendo un gran número considerando que la ley data del 2011. El proceso de CP debe demorar máximo 120 días. Sin embargo, dura de 150 a 200 días en promedio, según los entrevistados. La demora principal se ubica en la etapa de la identificación de los pueblos indígenas a ser consultados.

Considerando que Perú ha sido pionero en Latinoamérica en establecer un marco regulatorio para la CP, en el año 2016 el Banco Mundial emitió el informe “La Consulta Previa en el Perú, aprendizaje y desafíos”<sup>33</sup>, donde realiza un análisis del proceso de la CP en el Perú a esa fecha y menciona una serie de recomendaciones que se encuentran aún vigentes, como ser: la necesidad de establecer con mayor coherencia las responsabilidades institucionales alrededor de la CP; la CP podría articularse con otros mecanismos de participación ciudadana e inclusión para que ambas se refuercen entre sí; se podría fortalecer el rol del Viceministerio de Interculturalidad y hacer más eficiente su gestión; existe la necesidad de fortalecer las organizaciones indígenas con una capacitación acerca de las reglas de juego de la minería y sus derechos de acuerdo a las normas vigentes; se podría promover la vigilancia y monitoreo del cumplimiento de los acuerdos que resultan de la CP; la implementación de la CP tendría que incorporar criterios flexibles caso por caso.

El sector privado ve en el Gobierno un apoyo en el manejo de las relaciones con sus comunidades de influencia, sobre todo en situaciones de conflicto. Sin embargo, la credibilidad del Estado ante los inversionistas y la sociedad civil como entidad normativa, reguladora y gestora se ha reducido en los últimos años como resultado de varios conflictos sociales. La falta de una estructura que le dé presencia desconcentrada para una intervención temprana del gobierno central en las regiones mineras ha limitado su capacidad para gestionar de forma efectiva los conflictos sociales. Eso ha contribuido a la falta de aceptación social de varios proyectos de minería que son técnica y financieramente factibles.

Las buenas prácticas internacionales enfatizan la existencia de cooperación temprana y sostenida entre el Estado central, las empresas, los gobiernos regionales y las comunidades, la cual debe darse desde las primeras etapas (exploración y estudios de pre factibilidad) a fin de generar ciudadanía ambiental, informar y preparar a la comunidad para comprender y proponer medidas para manejar los riesgos socio ambientales y los beneficios socioeconómicos de la presencia de la minería en gran escala en la región.

32 <https://bdpi.cultura.gob.pe>

33 <http://documents1.worldbank.org/curated/en/164661472713448678/pdf/108118-SPANISH-WP-PUBLIC-SPANISH-ABSTRACT-EMAIL-LED.pdf>

## RSE y cuestiones sociales- "de jure" (2,50)

No existe una política específica respecto a la RSE. Esto conduce a que las iniciativas en este tema sean de carácter privado, individuales por empresas o de grupo de grupo de empresas asociadas. La normativa más específica relacionada con este tema es el Reglamento de Procedimientos Mineros, DS N° 020-2020-EM, incluyendo sus anteriores versiones, donde le solicita al peticionario de una concesión minera, que dentro de los requisitos para el otorgamiento de la concesión debe incluir una Declaración Jurada donde se compromete en varios temas relacionados con las comunidades en su área de influencia lo cual posteriormente se fiscaliza por OEFA y el titular debe declarar anualmente.

La normativa ambiental también establece que las empresas deben implementar una política de gestión ambiental y de responsabilidad social (Ley General del Ambiente, art. 11 letra 1), lo cual, en línea con lo indicado en el párrafo precedente es fiscalizado por OEFA. Por otra parte, existen instrumentos que incentivan a las empresas a invertir en obras de beneficio comunitario, como es, Obras por Impuestos.

Los compromisos asumidos en la declaración jurada presentada por el titular al peticionar la concesión minera deben estar reflejados en el instrumento de gestión ambiental que presenta para obtener la certificación respectiva. Además, el titular de un proyecto minero debe informar cuáles fueron sus actividades de responsabilidad social en la Declaración Anual Consolidada y cuáles son las planificadas para el año siguiente, con lo que la DGM podría verificar el cumplimiento de estos compromisos sociales.

## RSE y cuestiones sociales- "de facto" (2,39)

Las grandes empresas mineras, en general, tienen su política de RSE establecida de acuerdo con la visión que adoptan sobre el relacionamiento con la comunidad desde el punto de vista de su proyecto. Lo anterior en sí mismo no es objetable, pero sí en una zona donde hay más de un proyecto minero en ejecución, sería mucho más eficiente si las relaciones del gobierno y de las empresas mineras con la comunidad se planificasen de manera integrada, aunque su ejecución pueda ser separada.

Hoy los proyectos mineros no debieran concebirse sin que se establezca tempranamente, durante el diseño del proyecto, cuál va a ser su plan de contribución al desarrollo territorial de la región y las comunidades que habitan en su área de influencia, y acordar con la comunidad a lo largo del proceso de consulta previa (cuando corresponda) o participación ciudadana, cómo se generarían beneficios del proyecto para las comunidades. Un mecanismo para establecer compromisos sociales para el proyecto en su conjunto con la comunidad son las mesas de diálogo, pero no es suficiente. Un plan de apoyo al desarrollo territorial a nivel regional basado en las capacidades y recursos de las diferentes poblaciones y zonas geográficas complementaría el mecanismo de cluster y ayudaría a generar inversión, desarrollo y prosperidad en un territorio más amplio y mejor integrado, respetando por supuesto las competencias y atribuciones del Gobierno central.

El proyecto Quellaveco estableció en el 2011 una mesa de diálogo entre la empresa, Anglo American, autoridades nacionales, regionales y locales, y comunidades. En ella se llegaron a 26 acuerdos relacionados con el agua, medio ambiente y responsabilidad social. De la mesa de diálogo surgió un Comité de Monitoreo, Seguimiento y Verificación de los acuerdos, encargado de fiscalizar que los

acuerdos se fueran cumpliendo. Además, se creó un Fondo de Desarrollo de Moquegua que administra los dineros para concretar los proyectos que surgen de los acuerdos. Uno de los acuerdos es la construcción por parte de la empresa de una represa de compensación de 2.5 millones de metros cúbicos para la comunidad por el agua que utilizará en el proyecto. Esta mesa de diálogo hizo viable el proyecto y es el fundamento de su licencia social de operación en Moquegua.

### Margen de mejora en "Impacto Local"

- La ciudadanía, y en especial las comunidades del área de los proyectos mineros, no perciben a las autoridades ambientales y sectoriales como entidades accesibles que están garantizando el interés y los derechos ciudadanos y, por lo general, desconfían de sus disposiciones y posibles beneficios que traería la minería a la localidad y región donde se desarrollan los proyectos.
- No se cuenta con guías ni lineamientos para el relacionamiento integral y sistemático del gobierno con las comunidades a lo largo del ciclo de vida de un conjunto de proyectos mineros, el cual visualice las zonas de actividad con varios proyectos mineros como una unidad de desarrollo económico social regional o local.
- No se ha definido mecanismos normados, apoyados por el Estado y las empresas, que amplíen el rango de influencia de los beneficios que la minería genera para zonas o regiones mineras, por ejemplo: infraestructuras que beneficien a un conjunto de áreas de influencia, escuelas técnicas que provean de técnicos y profesionales a toda la industria minera que opera en esa zona, impulsando la calificación de la mano de obra local y a proveedores locales de mayor valor agregado.
- Hacen falta lineamientos e incentivos diseñados por el MINEM que permitan compartir infraestructura minera a varios proyectos mineros, por ejemplo: depósitos de relaves, escombreras, plantas de beneficio, infraestructura hídrica, caminos de acceso o transporte de mineral, generación y transmisión eléctrica, etc.
- La información que los proyectos mineros presentan para satisfacer la aprobación de sus instrumentos de gestión ambiental (DIA, EIASd, EIAd) no es de fácil acceso, no incluye las consultas técnicas de la autoridad respectiva y las respuestas de la empresa, así como no incluye los resultados de la participación ciudadana, sus eventuales resultados o compromisos. Este acceso parcial a la información no facilita a que la ciudadanía cuente con la información para poder opinar de manera fundada y así mejorar la calidad de la participación ciudadana. Esto no permite fortalecer la confianza de la ciudadanía en los resultados de la certificación ambiental.
- El MINEM no tiene una agenda ambiciosa para la formación de recursos humanos nacionales, proyectando y siguiendo la demanda por empleo futuro de la industria minera, que permitirían obtener mayores beneficios de la minería para el país.
- Las empresas se esfuerzan por contratar personal local, sin embargo, las estadísticas del tipo de trabajo contratado con personal local reflejan en su mayoría la utilización de trabajo no calificado.



- No es suficiente tener normas para que las empresas mineras se comprometan a contratar trabajadores locales, sino que es necesario fomentar la formación de trabajadores de las localidades donde se hace minería con las competencias suficientes para realizar las tareas técnicas que se aplican la industria minera, y que son también de aplicación a otros sectores de la economía.
- No se cuenta a nivel nacional, con el análisis detallado de la demanda futura de la fuerza laboral minera, ni se proyectan las futuras brechas.
- El Estado no realiza una facilitación dinámica para fomentar la colaboración entre centros de investigación y formación, ni se conecta las demandas actuales y futuras de la industria con la academia y centros de formación especializada para competencias transversales.
- Se necesita una mayor participación del MINEM y del MIC en el desarrollo del cluster minero de Arequipa.
- La baja efectividad de la planificación de la consulta previa por parte del MINEM genera demoras para una buena ejecución del mecanismo y causa serias demoras en los cronogramas de exploración y también de construcción.
- El no contar una Base de Datos aceptada por todos que identifique de manera inequívoca y transparente la presencia o no de Pueblos Indígenas u Originarios en la zona de exploración o explotación de un proyecto minero dificulta los objetivos que persigue el mecanismo de consulta previa, y demora su inicio innecesariamente.
- La determinación en el EIA del área de influencia de un proyecto minero aborda la dimensión de los riesgos socioambientales, pero plantea limitaciones en lo referido la dimensión de los beneficios socioeconómicos (compliance – beyond compliance), los cuales tienen una dimensión regional que van más allá de las comunidades directa o indirectamente impactadas.
- El MINEM y SENACE no requieren a las empresas que en su evaluación de impacto ambiental identifiquen otros proyectos adyacentes o próximos a su área de influencia en la misma zona, identificando las posibles sinergias que disminuirían los potenciales impactos ambientales acumulativos en la zona.
- No se cuenta con una política pública de RSE que defina los lineamientos y términos para las iniciativas de las empresas en su relacionamiento con las comunidades, que establezca estándares mínimos, por ejemplo, de monitoreo y evaluación expost.

## VI. Prioridades de los actores sectoriales

En esta sección presentamos un resumen organizado de las prioridades para la gestión sectorial minera que han sido expresadas por los entrevistados. Las prioridades identificadas incluyen temas de gestión pública minera como con temas que no son directamente mineros. Esto es el resultado de una cada vez mayor importancia de la sostenibilidad en las operaciones mineras y de los cambios en la configuración de la gobernanza sectorial, la cual ha pasado de una relación bilateral que tradicionalmente se circunscribía a las empresas mineras y a la entidad sectorial de gobierno (MINEM), a una más compleja donde las comunidades locales, la sociedad civil, los gobiernos locales y regionales, y otras entidades transversales del gobierno (como el MINAM, SENACE, OEFA, MINCUL) han tomado mayor prominencia en los procedimientos mineros.

El análisis en las Secciones IV y V ha tratado todos los temas y cada indicador por igual. Al hacerlo, el análisis de un listado “plano” de debilidades pierde un aspecto importante: algunos problemas son más importantes que otros. O bien, tienen un mayor impacto (positivo o negativo) en el funcionamiento del sector minero o se consideran áreas indispensables que requieren reformas. El análisis de las prioridades de los actores sectoriales en esta sección es un primer paso hacia la identificación de cuáles temas deben considerarse prioritarios, tal como es visto por los tres grupos de actores sectoriales principales en el sector minero: gobierno, industria y sociedad civil.

Durante la fase de entrevistas del DSM, se solicitó a todos los entrevistados que identificaran sus principales prioridades para el sector. Específicamente, los encuestados recibieron la Plantilla de Votos reproducida en el **Anexo V**. Cada encuestado seleccionó los temas evaluados en el DSM que consideraron más importantes. Para cada tema, los encuestados asignaron hasta un total de 100 votos distribuidos entre los indicadores que desde su perspectiva son prioritarios y requieren atención especial. Las áreas prioritarias se definieron como áreas donde las reformas tendrían más probabilidades de mejorar significativamente el funcionamiento del sector con el objetivo de aumentar la contribución del sector minero al desarrollo sostenible en general. Se debe tener en cuenta que, por definición, un área de prioridad es un indicador del marco de DSM.

Los votos de los actores sectoriales se normalizaron entonces a 100 por entrevistado, lo que dio igual peso a cada entrevistado. Después de eso, se agregaron las respuestas para cada grupo de actores sectoriales. La siguiente tabla muestra las 10 prioridades principales para cada sector (Figura 17). La tabla también enumera las puntuaciones para cada tema prioritario. Algunas de las prioridades elegidas por los tres grupos de actores sectoriales tienen un puntaje bajo en el análisis de DSM, que coinciden como áreas para las intervenciones de política. Sin embargo, también hay muchos temas de puntuación alta y óptima entre las principales prioridades, y ratifican la importancia de estas áreas en la gestión minera.

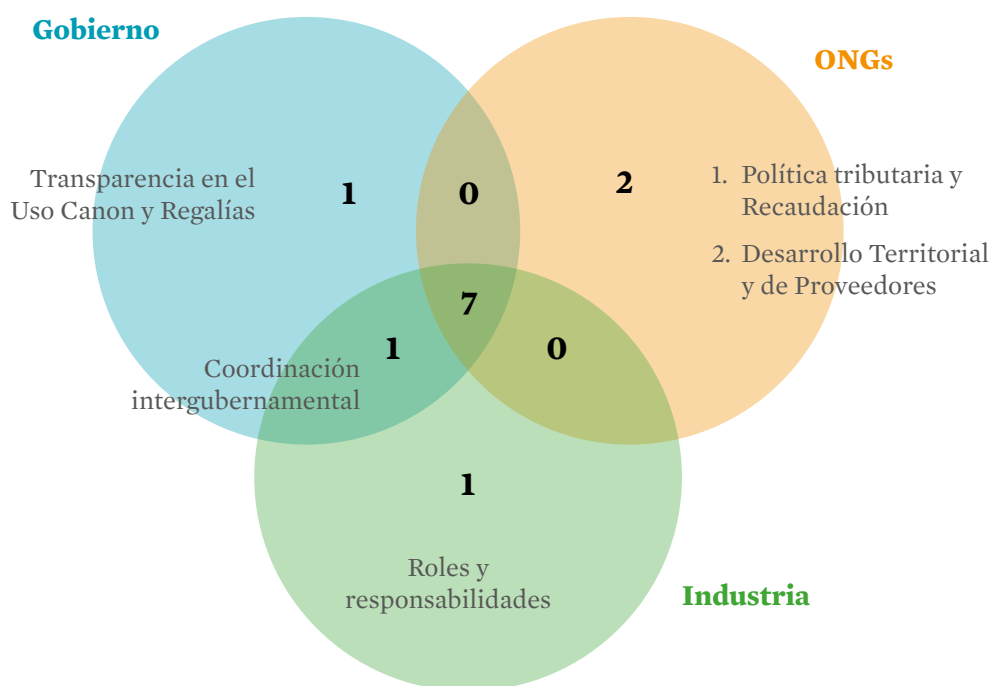
Figura 17: 10 principales prioridades de los actores sectoriales

Temas	Votos (%)	Votos (% Acumulado)	Puntuaciones	
			De Jure	De Facto
<b>Gobierno</b>				
Coordinación intergubernamental	13,0%	13%	2,20	
Participación comunitaria	9,9%	23%	3,04	2,20
Gestión de Impacto Social	7,8%	31%		2,29
Políticas del Sector	7,5%	38%	2,73	
Sector del Impacto Ambiental	7,0%	45%	3,46	2,93
Diálogo sectorial	6,8%	52%	2,27	
Minería Artesanal y de Pequeña Escala	5,0%	57%	3,00	2,38
Transparencia de los ingresos por recursos	4,9%	63%		3,00
RSE y cuestiones sociales	4,9%	67%	2,50	2,39
Administración Tributaria	3,9%	71%	3,44	2,54
<b>Industria</b>				
Políticas del Sector	11,4%	11%	2,73	
Gestión de Impacto Ambiental	9,5%	21%	3,46	2,93
Coordinación intergubernamental	9,1%	30%	2,20	
Gestión del Impacto Social	7,3%	37%		2,29
Participación comunitaria	7,3%	45%	3,04	2,20
Minería Artesanal y de Pequeña Escala	6,8%	51%	3,00	2,38
Diálogo sectorial	6,4%	58%	2,27	
Funciones y responsabilidades	5,9%	64%	3,88	
RSE y cuestiones sociales	5,9%	70%	2,50	2,39
Legislación y procesos mineros	5,5%	75%	3,58	2,50
<b>Sociedad Civil</b>				
Gestión del Impacto Ambiental	11,8%	12%	3,46	2,93
Gestión del Impacto Social	10,5%	22%		2,29
Minería Artesanal y de Pequeña Escala	9,2%	32%	3,00	2,39
Diálogo sectorial	8,0%	40%	2,27	
Política del Sector	7,7%	47%	2,73	
Participación comunitaria	6,8%	54%	3,04	2,20
RSE y cuestiones sociales	6,0%	60%	2,50	2,39
Política e instrumentos fiscales	5,2%	65%	3,07	
Desarrollo de contenido local/proveedores locales	5,2%	70%	2,50	2,66
Asignación de licencias	4,2%	75%	3,90	3,15

Tres elementos del Marco de Gestión del Sector (Políticas del Sector, Coordinación Intergubernamental y Diálogo Sectorial) están enumerados por al menos dos grupos de los sectores entrevistados como una prioridad principal. Las áreas prioritarias tampoco se distribuyen equitativamente en la cadena de valor de la IE; mayormente se encuentran concentradas en prioridades en las etapas II. (Operaciones Mineras) y V. (“Impacto local”) de la cadena de valor de la IE.

El diagrama de Venn (Figura 18) proporciona información sobre prioridades compartidas al ilustrar dónde coinciden las prioridades principales entre los grupos de actores sectoriales. Siete temas están enumerados por los tres actores sectoriales como las prioridades principales: Políticas del Sector, Diálogo Sectorial, Gestión del Impacto Ambiental, Gestión del Impacto Social, MAPE, Participación Ciudadana y RSE y cuestiones sociales. Corregir las debilidades de la Coordinación Intergubernamental es la principal prioridad para el Gobierno y también merece un alto interés para la Industria, pero en cambio no aparece entre las principales prioridades para la Sociedad Civil, que eligió en cambio la Gestión del Impacto Ambiental como su principal preocupación.

**Figura 18: Prioridades compartidas de los actores sectoriales**



Observando las prioridades compartidas por todos los actores, una notable convergencia de prioridades que no hemos encontrado en los diagnósticos de otros países, existe también una convergencia con las debilidades señaladas a partir de las respuestas de los entrevistados. Es decir, en el cuadro integral que da cuenta de los puntajes obtenidos en cada uno de los temas que competen a esta evaluación, puede observarse que tanto la “Gestión del impacto social”, como la “Participación Ciudadana” son percibidas como débiles en lo que se refiere a la implementación de las normas e iniciativas vigentes.

Resulta interesante la confirmación de que estas debilidades sean señaladas a su vez como prioridades tanto para el gobierno, como para la industria y la sociedad civil. Esta convergencia puede ser muy positiva a la hora de plantear una agenda de mejoras, ya que si hay consenso respecto de la importancia fundamental que tiene la aceptación social de los proyectos, parecería acertado concentrar los esfuerzos en optimizar la institucionalidad a cargo de la gestión minera con énfasis en el impacto social, ambiental y la participación ciudadana. Una agenda de mejoras implicaría consolidar los esfuerzos e iniciativas de mejora en políticas públicas explícitas que se traduzcan en cambios concretos en el corto, mediano y largo plazo.

# VII. Fortalezas, Desafíos y Agenda de Mejoras

Esta sección concluye el informe señalando las fortalezas que existen en la actualidad, donde las normas están en línea con las buenas prácticas internacionales y donde hay instituciones competentes y capaces. Luego plantea los principales desafíos a mediano y largo plazo, y concluye proponiendo un conjunto de mejoras necesarias que podrían informar una agenda de reforma sectorial que incluya 1) una mejora de las políticas, y 2) un refuerzo de la gestión y el desempeño institucional.

## VII.1 FORTALEZAS

Desde el punto de la evolución de la industria minera, existen hechos incontrastables que perfilan la fortaleza de la industria minera peruana. Entre ellos el sostenido y elevado nivel de inversión tanto en exploración como en explotación, el incremento de los volúmenes de producción polimetálica liderada por el cobre, con presencia de norte a sur en la mayoría de las regiones del Perú, un significativo número de grandes proyectos y de grandes empresas nacionales e internacionales con un alto número de miembros del ICMM, el nivel de exportaciones y su contribución a las finanzas públicas, a la inversión pública en los distritos mineros vía canon y dinamizando de manera importante la actividad económica privada formal en áreas rurales remotas que en muchos casos tienen una alta incidencia de pobreza. Estas características hacen de la minería peruana un jugador de primer orden en la minería mundial, y posiciona al Perú como un país de expectativa para continuar atrayendo inversiones que aseguren el suministro de minerales para cubrir la alta demanda global por minerales estratégicos en las próximas dos a tres décadas.

Sobre la base de su gran potencial geológico, el Perú ha atraído inversión minera de manera sostenida para la exploración y el desarrollo de proyectos desde que reformó su código de minas en los 90's. La inversión privada en minería ha fluido en la última década y ha colocado el país en el segundo lugar de destino de todas las inversiones mineras en América Latina, después de Chile. Las inversiones tuvieron un gran impulso de US\$ 21.000 millones en la primera mitad de la última década, y luego nuevamente repuntaron a partir de 2017 impulsando hasta la fecha proyectos de cobre por US\$ 8.300 millones. En consecuencia, en las últimas dos décadas Perú ha quintuplicado su producción de cobre pasando de aproximadamente medio millón a dos y medio millones de toneladas métricas de cobre fino, pasando de ser solamente un importante productor de oro a ser también el segundo productor mundial de cobre.

Entre 2009 y 2018, la producción minera generó el 20% de recaudación por impuestos aplicables a la minería y financió alrededor de US\$12 mil millones en transferencias a los gobiernos regionales y municipales. La actividad minera de gran escala y las consiguientes transferencias a los gobiernos locales abarcan un significativo número de regiones del Perú, entre las más importantes están Ancash, Arequipa, Cajamarca, Apurímac, Moquegua, Piura, Junín, Cusco, Puno, Ica, Lambayeque, Huancavelica, Pasco, Huánuco, Amazonas y La Libertad. La minería descentraliza actividad económica y mercados hacia las regiones en las zonas de influencia rurales y urbanas.

Al ser el principal sector generador de divisas vía exportaciones y de flujos de capital vía inversión extranjera directa (IED), y el principal sector que genera ingresos fiscales destinados a las transferencias a las regiones, la minería ha sido en las últimas dos décadas una piedra fundamental del extraordinario desempeño macroeconómico del Perú. Sin embargo, la excesiva dependencia de Perú de sus minerales y metales hace que su economía sea vulnerable a la volatilidad de los precios mundiales, lo que plantea el desafío de una mayor diversificación económica.

Al lado de la geología, Perú se ha dotado de un marco legal, normativas e instituciones promotoras y reguladoras que han incidido en la concreción de inversiones, el desarrollo de proyectos y la expansión de la producción. Nada de lo anterior habría sido posible si es que el país no hubiese contado, a inicios de los 90s, con una política minera bien definida, consistente, estable y orientada a atraer inversión en el sector minero. Esta política que tiene su fundamento en la Ley de Minería de 1992 ha sido claramente exitosa desde el punto de vista de su objetivo central: lograr la expansión de la actividad minera moderna y convertirla en una de las fuentes de crecimiento económico más importantes del país. La política sectorial minera en Perú en las últimas dos décadas ha continuado por inercia, con algunos desarrollos importantes en relación con la gestión ambiental, el régimen fiscal y la protección de los derechos de los pueblos indígenas, y manteniendo su esencia orientada a garantizar la seguridad jurídica de los inversionistas y ofrecer un marco normativo favorable para la atracción de inversiones en minería. Las fortalezas de la industria minera no serían posibles a partir solamente de su gran potencial geológico.

El sistema de otorgamiento de los títulos mineros se ha desarrollado con éxito por más de 25 años. Es una ventaja frente a otras jurisdicciones con procedimientos más complejos y son muy pocas las críticas que a lo largo de los años ha recibido este sistema. El sistema catastral tiene una dinámica muy importante con tantas entradas como salidas por caducidades y como desincentivo a la especulación impone penalidades por no alcanzar la producción mínima. En la práctica, las normas para otorgar concesiones son consideradas claras y transparentes y se llevan a cabo bajo un régimen basado en un acto administrativo, donde la concesión de un derecho minero depende del cumplimiento estricto del procedimiento establecido en la Ley General de Minería. El procedimiento se considera moderno y eficiente, y deja poco margen de discreción administrativa a los funcionarios públicos. Las responsabilidades institucionales están bien definidas y existen instancias administrativas de atención de recursos de revisión como el Consejo de Minería.

Perú posee un sólido sistema de catastro y concesiones, respaldado por sistemas computarizados de gestión de la información. Los sistemas se consideran eficaces y seguros, y proporcionan protección y seguridad jurídica a los inversionistas, así como acceso público a la información sobre concesiones. La legislación ha diseñado un sistema de cuadrículas y procedimientos que suprimen las situaciones de superposición y conflicto entre titulares. La gestión de los procedimientos ordinarios de explotación por el INGEMMET, apoyado por el Sistema de Información Geológico y Catastral Minero (GEOCATMIN) y el Sistema de Derechos Mineros y Catastro (SIDEMCAT) se destaca por su simplicidad, transparencia, no discrecionalidad y accesibilidad, así como por la seguridad jurídica que ofrece. Dicha gestión es reconocida como una de las bases principales para el crecimiento y la seguridad de las inversiones en el sector minero peruano.

El marco legal peruano define claramente el régimen fiscal que se aplica al sector minero y establece las reglas de estabilidad económica necesarias para impedir cambios en los términos y condiciones legales de los inversionistas. Según la Constitución peruana, los impuestos solo pueden crearse, modificarse o derogarse en virtud de una ley aprobada por el Congreso o por un decreto legislativo (en el caso de una delegación de poderes al Ejecutivo), con la excepción de los derechos de aduana y ciertas cargas públicas que se rigen por el Decreto Supremo. La normativa garantiza la estabilidad legal sobre las regulaciones del impuesto sobre la renta y la distribución de dividendos a los inversionistas dispuestos a invertir en la minería al menos US\$10 millones en un plazo de dos años. Los beneficios de los acuerdos de estabilidad se limitan a la inversión definida en el estudio de factibilidad sobre la base de la cual se firmó el acuerdo de estabilidad. Las empresas que firman acuerdos de estabilidad a 15 años pueden incluir inversiones posteriores de al menos US\$25 millones, siempre que dichas inversiones sean aprobadas previamente por el MINEM.

El progreso logrado en la transparencia de la recaudación y el pago de impuestos y regalías, así como en la publicación y accesibilidad de los contratos de estabilidad e inversión, representan un importante avance del sector minero. La SUNAT posee los recursos necesarios para llevar a cabo su trabajo y ha adquirido mayor experiencia en los últimos años. Aunque no cuenta con un departamento especializado en industrias extractivas, sí tiene uno dedicado a los grandes contribuyentes que incluyen a las empresas mineras. Por otro lado, la SUNAT tiene un equipo dedicado al tema de precios de transferencia y ha duplicado el número de auditores en el área. Las disposiciones se aplican a las reglas de fijación de precios para las transacciones regulares entre partes relacionadas nacionales e internacionales, a partir de una declaración jurada.

La industria cuenta con un importante mecanismo para canalizar beneficios a las comunidades o regiones donde operan a través de obras públicas que puede ejecutar vía “Obras por Impuestos” (OxI). Existe un banco de proyectos de inversión en Invierte Perú, del MEF (antiguo Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP), con fichas técnicas y necesidades de inversión del cual las empresas pueden seleccionar las obras que deseen ejecutar. El mecanismo está en vigencia por casi una década y aún tiene varios aspectos que se pueden mejorar, pero siendo un mecanismo general para todos los sectores, la minería es el sector que más ha utilizado este mecanismo.

El Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) que fue creado mediante la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal en 1999, se ha financiado con los ingresos que la minería ha contribuido a los excedentes presupuestarios en las últimas dos décadas. Desde su creación en 1999 hasta 2014, el FEF registró un crecimiento continuo tanto en saldo como en porcentaje del PBI: de US\$ 100 millones (0,2% del PBI) a US\$ 9.159 millones (4,5% del PBI). Primero en 2015 y luego en 2017, el gobierno recurrió a los recursos depositados en el FEF en un contexto de caída de ingresos fiscales y de ocurrencia de desastres naturales. A su vez, el deterioro del resultado económico desde 2014 no permitió que el fondo continuase creciendo. El saldo del fondo a fines del 2019 era de US\$ 5,4 mil millones. Sin embargo, pese el alto nivel de reservas del FEF, la renta que se ha capturado durante el período de altos precios parece no ser suficiente para responder a la crisis del Coronavirus. El MEF afirmó en mayo de 2020 que el Gobierno ha estimado que necesita recursos por S/60.000 millones para combatir el impacto económico del covid-19, por lo que los S/19.000 millones del fondo serían insuficientes.

En el Perú, el acceso a la información está garantizado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, Perú sigue siendo un miembro activo de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), un estándar global de buen gobierno para el petróleo, el gas y los minerales. A principios de 2020, EITI otorgó al país una extensión para presentar su séptimo informe EITI en junio de 2020, pero se espera que este plazo se extienda aún más por causa de la pandemia. En el marco de la innovación y profundización del proceso de la EITI, se ha desarrollado un programa subnacional en cinco regiones prioritarias para hacer más transparente la gestión de los recursos asignados a los gobiernos regionales y municipales. Además, el país ha hecho un esfuerzo por desarrollar un sistema nacional integrado de información ambiental, ha llevado a cabo importantes iniciativas para fortalecer la ciudadanía ambiental y los procesos de participación y ampara en su legislación la consulta previa a las comunidades indígenas sobre actividades en sus territorios, si bien la transparencia de los procesos y resultados de la participación pública aún podría mejorar, especialmente en los procesos de evaluación del impacto ambiental.

Igualmente, la fuerza laboral minera peruana alcanza a 250 mil empleos directos en distintas posiciones y no solamente en actividades de baja calificación, y se estima que por cada empleo directo se activan al menos otros 6 empleos de manera indirecta. Existe una amplia gama y una masa crítica de profesionales peruanos que se han formado a lo largo de los últimos 20 años avanzando en posiciones de responsabilidad, algunos con experiencia internacional por la movilidad en sus propias empresas, y muchos de ellos tienen hoy posiciones de alta gerencia. Igualmente, existen importantes empresas mineras nacionales que solas, o en alianza con corporaciones globales mineras, han desarrollado proyectos complejos, y la bolsa de valores cuenta con un número significativo de empresas mineras “públicas” que levantan financiamiento en Perú.

## VII.2 DESAFÍOS

La fortaleza de la industria minera peruana también se refleja en las excelentes perspectivas hacia el futuro para una expansión de la actividad minera, con el consiguiente efecto sobre numerosas variables de la economía. Así como Perú incrementó en dos millones de toneladas métricas su producción de cobre en las dos últimas décadas, tiene el potencial para hacerlo nuevamente e incrementar un volumen de producción similar hasta el 2040, considerando la creciente demanda internacional. De los 48 nuevos proyectos por una inversión estimada de US\$ 57 mil millones en la próxima década, 25 proyectos son de cobre con un estimado de producción adicional de dos millones de toneladas métricas. Sin embargo, de los nuevos proyectos en cartera la mitad está en prefactibilidad y un 30% en factibilidad, lo que quiere decir que el 80% de los nuevos proyectos tardaría por lo menos 7 años en entrar en producción<sup>34</sup>. El retraso en los plazos de los proyectos ha sido intensamente discutido, analizado y puesto en agenda por la industria y el gobierno, y este informe corrobora las distintas causas de esos costosos retrasos. La estabilidad y la seguridad jurídica son fundamentales para que el país siga siendo atractivo para los inversionistas mineros, así como la necesidad de mejorar el control ambiental y la participación ciudadana. El desafío de eficiencia institucional es enorme, pero no es el único ni el más difícil de remontar. El mayor desafío consiste en crear las condiciones necesarias de aceptación social

<sup>34</sup> Esto considerando en teoría un avance fluido de las autorizaciones y permisos, y el cumplimiento de los tiempos establecidos en la normativa para completar procedimientos mineros.



(sostenibilidad e inclusión social) de las inversiones y operaciones mineras en las regiones, generando un entorno de legitimidad social y favoreciendo el desarrollo de fuertes vínculos de la industria minera con la economía regional y nacional.

Al desafío de mantener un adecuado calendario para el avance de los proyectos, se suma entonces el desafío de la sostenibilidad. De las 48 nuevas inversiones en cartera, al menos 39 son “greenfield”, y al menos 28 serían a tajo abierto (open pit). Esto implica un alto grado de complejidad en la gestión de la certificación ambiental, la participación ciudadana, la consulta previa y los permisos mineros para estos proyectos. La caída de la inversión en exploración, que de un pico de US \$900 millones en 2012 ha caído de manera sostenida hasta US \$350 millones en 2019, alerta sobre los desafíos en la gestión de la sostenibilidad de las inversiones mineras. Los recursos extraídos no están siendo reemplazados y se requiere una mayor exploración para revertir la falta de nuevos descubrimientos significativos en los últimos tiempos. El sector privado ve en el Gobierno a un apoyo para el manejo de las relaciones con las comunidades, sobre todo en situaciones de conflicto. Sin embargo, la credibilidad del Estado ante la sociedad civil como entidad normativa, reguladora y gestora se ha debilitado en los últimos años. Desde la percepción de la sociedad civil, la presencia débil en las principales regiones mineras y la falta de intervención temprana del MINEM y de las entidades reguladoras han limitado su capacidad para gestionar de manera efectiva los procesos que garantizan los derechos de las comunidades. Eso habría contribuido a la falta de aceptación social de varios proyectos de minería que son técnica y financieramente factibles. Como resultado de estos conflictos sociales, en los últimos años varios proyectos mineros fueron postergados, totalizando US \$12 mil millones de inversión, equivalente a 6% del PIB.

El tercer gran desafío para la minería peruana va más allá de su expansión y de un mejor desarrollo como industria, y es la generación de oportunidades para el desarrollo económico local, regional y nacional. La particularidad de este desafío es que necesariamente debe ser abordado como una responsabilidad compartida entre Estado, empresas mineras y sociedad civil. La industria minera puede generar importantes oportunidades a partir del cambio tecnológico, la innovación, las mejoras de productividad, los retos para los recursos humanos a futuro, la formación de los talentos necesarios en el largo plazo, los impactos de la automatización, los retos del cambio climático, las energías limpias o la economía circular. Sería importante para ello adoptar estándares de sostenibilidad más estrictos en toda la industria, como la reducción de las emisiones de carbono, la reducción del consumo de agua y la reducción/ reciclaje de desechos industriales. También existen importantes oportunidades en el desarrollo de proveedores, en el desarrollo de infraestructura en función a corredores económicos en regiones mineras, y en el potencial productivo de las regiones mineras. Un gran tema pendiente en la inclusión social es un uso más efectivo de las transferencias por canon y regalías a las regiones. Su inversión insuficiente o deficiente por más de una década afecta negativamente la percepción acerca de la contribución del sector minero al desarrollo de las regiones. Esta situación compromete la premisa fundamental de que el desarrollo de la minería puede generar desarrollo en las regiones mineras, más allá del crecimiento económico. Es esencial para el futuro de la industria que sus operaciones contribuyan a generar desarrollo económico regional y nacional. En suma, en el Perú existen interesantes iniciativas, la mayoría privadas, pero el desafío radica en profundizar los mecanismos de inclusión social mediante la generación de oportunidades económicas vía políticas de Estado, que

prioricen y asignen recursos públicos para apalancar el desarrollo minero en beneficio del desarrollo y la diversificación económica del país.

Finalmente, el gobierno enfrenta el importante desafío de formalizar a la MAPE para asegurar su desarrollo en condiciones económicas, ambientales y sociales aceptables, y de frenar la minería ilegal del oro, la cual ha destruido 53.000 hectáreas de la selva amazónica con la utilización de maquinaria en lechos de río, particularmente en la región de Madre de Dios en la Amazonía. La MAPE hasta ahora ha sido tratada en una prioridad baja y la política hacia el sector a lo largo del tiempo no ha sido consistente. Así pues, en el contexto actual de crisis económica mundial, es preciso tener en cuenta las lecciones de las dos últimas décadas y revisar esa experiencia desde el punto de vista integral de la cadena de valor de la MAPE y su trazabilidad.

## VII.3 AGENDA DE MEJORAS

Esta evaluación del Diagnóstico Sectorial Minero ha identificado áreas de mejora, ya sea a las normas o a su implementación. Resumimos a continuación las principales recomendaciones de mejora que surgen de este informe. El grado de avance que ha logrado la minería en los últimos veinte años en el Perú, plantea al Estado peruano la necesidad de fortalecer sus políticas mineras para que, construyendo a partir de la política vigente que impulsa la atracción de inversiones para impulsar la exploración y producción mineras (“**más minería**”), refuerce la agenda sectorial por una “**mejor minería**” en términos de sostenibilidad y una minería que genere “**mayor desarrollo**”, sobre todo territorial.

Estas últimas dos premisas, que se orientan a responder a los mayores desafíos que enfrenta el crecimiento de la minería en el Perú, aspirarían a: i) mejorar las condiciones de sostenibilidad ambiental y social, y su cumplimiento, apuntando a un adecuado balance entre los derechos mineros y los derechos ciudadanos, generando mayor credibilidad y legitimidad de las entidades promotoras, reguladoras y fiscalizadoras mineras (“**mejor minería**”), y ii) complementar las políticas para el crecimiento de la minería con políticas públicas proactivas y sostenidas para que el crecimiento de la minería genere más desarrollo local, regional y nacional (“**mayor desarrollo**”), identificando y aprovechando su potencial de generación de beneficios socioeconómicos para la población, especialmente en las zonas donde se realizan actividades mineras.

### A. Mejorar la credibilidad institucional para la sostenibilidad de la actividad minera

- Las entidades gubernamentales involucradas en las certificaciones, los permisos y la fiscalización de las actividades mineras (MINEM, MINAM, ANA, SENACE, OSINERGMIN, OEFA, los GORES) requieren realizar todos los esfuerzos necesarios para legitimarse y ganar credibilidad ante la ciudadanía. En las tramitaciones de los EIA, las autoridades deberían tener una participación muy activa en la explicación de las posibles bondades, defectos y riesgos de los proyectos. Alimentar la percepción pública de ser muy independientes de los titulares del proyecto minero, es un camino para crear confianza en la ciudadanía hacia las entidades reguladoras. Esto es especialmente importante en el caso del MINEM, como órgano rector del Estado para las actividades mineras.

- El sector necesita que avance la institucionalización de los espacios, y las modalidades, los mecanismos y las prácticas para el relacionamiento continuo y el diálogo entre las distintas entidades sectoriales, las comunidades y las regiones, donde se comparta y analice la información referida a los planes y proyectos mineros. Se podría establecer “Centros de Información, Documentación y Diálogo Minero” integrados por todas las entidades sectoriales y los gobiernos regionales, donde el público en general pueda solicitar información al gobierno y a las empresas, y donde se opere de manera descentralizada y en mayor escala el Programa de Integración Minera. Este sería un esfuerzo significativo por fortalecer la ciudadanía ambiental y contar con una participación ciudadana mejor preparada e informada. La OGGs del MINEM podría considerar establecer oficinas desconcentradas o “hubs” formales en algunas regiones y dinamizar su labor de apoyo a la participación ciudadana y consulta previa.
- De igual manera que el gobierno a través del MEF estableció una mesa ejecutiva que ha enriquecido el diálogo de políticas con el sector empresarial representado por la SNMPE, sería estratégico que establezca una mesa ejecutiva que enriquezca el diálogo de políticas con las regiones representadas por los gobiernos regionales de las principales regiones mineras. Una instancia como esta “mesa territorial” permitiría darle la jerarquía necesaria a una agenda de mejoras a la institucionalidad que impulse la sostenibilidad en las regiones mineras, así como los efectos de la industria minera en el desarrollo territorial.
- Es necesario generar una política integral de relacionamiento sistemático del gobierno con las comunidades a lo largo y desde antes del inicio del ciclo de vida de los proyectos mineros, la cual visualice las zonas de actividad minera como una unidad de desarrollo económico social regional o local, dependiendo del tamaño del área de influencia del conjunto de proyectos mineros en la zona, y dejando para las empresas el enfoque de áreas de influencia proyecto a proyecto. Esto permitiría generar mecanismos normados, apoyados por el Estado y las empresas, que amplíen el rango de influencia de los beneficios que la minería genera para la comunidad, por ejemplo: infraestructuras que beneficien a un conjunto de áreas de influencia, escuelas técnicas que provean de técnicos y profesionales a toda la industria minera que opera en esa zona, impulsando la calificación de la mano de obra local y a proveedores locales de mayor valor agregado.
- El gobierno podría evaluar completar el proceso de transferencia de las competencias ambientales mineras desde DGAAM hacia SENACE, o al menos tomar una decisión definitiva al respecto, de manera que la competencia ambiental minera sea asumida plenamente por parte del Sistema de Gestión Ambiental. Además de cumplir con el principio de separación plena entre la promoción minera (MINEM) y la certificación ambiental (MINAM), esta medida iría en la dirección de mejorar la credibilidad y legitimidad de la certificación ambiental que realiza el Estado para el sector minero. Para ello, SENACE tendría que evaluar si fuera necesario reforzar la especialización y dotación de los recursos humanos necesarios para evaluar ambientalmente también los proyectos de exploración. En cualquier caso, para una mejor evaluación, tendría necesariamente que requerir opinión técnica de las entidades especializadas como la DGM, y DGAAM, entre otras.
- El Estado tendría que asumir en forma progresiva la responsabilidad de la generación y recopilación de datos de línea de base, así como del desarrollo de una base de datos única, de acceso público, para

diversos usos. El que sea realizada por las empresas mineras representa una oportunidad perdida para el Estado de un mejor conocimiento progresivo de los territorios y de los recursos naturales existentes y su estado.

- Es recomendable asegurar que existan medios de traducción a la lengua de las comunidades para realizar participación ciudadana o consulta previa en áreas donde habitan pueblos originarios, de manera que todos los habitantes de la zona de influencia tengan la información para formarse una opinión del proyecto.
- En relación con la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, se recomienda ejecutar las acciones que correspondan para mantener actualizada y finalizar la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios y adecuarla consensuadamente para que sea un instrumento aceptado por todos los actores que intervienen en la Consulta Previa, de manera que no sea un obstáculo en su ejecución, sino que facilite ésta.
- El gobierno debe considerar el desarrollo de un conjunto integral de regulaciones de cierre de mina, revisando su marco legal y actualizando las pautas existentes para prepararse para el eventual cierre de mina.
- Los costos de cierre y post-cierre son de gran magnitud en la mediana y gran minería, por lo que, si hay dudas o indicios de que las garantías que el Estado está obteniendo no van a ser suficientes para ejecutar un adecuado cierre, sin tener que disponer de recursos públicos, los costos deben revisarse. En general, sería conveniente revisar la metodología de cálculo de los costos. Además, debería revisarse el tipo de garantías que se aceptan, de manera que sean instrumentos de fácil ejecución por el monto garantizado. La DGM debiera tener su propia metodología de estimación de costos, basada en los costos reales de la industria, de manera de poder chequear que los costos de cierre que presentan las empresas sean los que corresponden. Con relación a las garantías de cierre, éstas debieran ser sólo instrumentos financieros de fácil liquidez y no bienes muebles e inmuebles de los cuales no se tiene la certeza de que al ejecutarlos se recupere el monto garantizado.
- Relacionado con lo anterior, es necesario poner en vigencia mecanismos, incentivos y lineamientos diseñados por el MINEM que permitan compartir infraestructura minera a varios proyectos mineros, por ejemplo: depósitos de relaves, escombreras, plantas de beneficio, infraestructura hídrica, caminos de acceso o transporte de mineral, generación y transmisión eléctrica, etc. El MINEM y SENACE podrían pedir a las empresas que en su evaluación de impacto ambiental identifiquen otros proyectos adyacentes o próximos a su área de influencia en la misma zona, identificando las posibles sinergias que disminuirían los potenciales impactos ambientales acumulativos en la zona. A partir de ese primer análisis, el MINEM podría implementar un mecanismo e incentivos para la negociación entre las empresas para la utilización conjunta de las instalaciones identificadas como, por ejemplo, amortiguadoras de impactos ambientales. Esta acción rebajaría los costos de inversión y operación, y tendría un beneficio ambiental en la zona al reducir la huella de las infraestructuras mineras que luego habría que cerrar, remediar y rehabilitar.

- Se debería encargar una evaluación sistemática o “auditoría operativa” de la manera en que se realizan y de los resultados obtenidos en las consultas previas, la participación ciudadana y las difusiones que establecen las normas. Teniendo en cuenta los conflictos sociales que se han generado en torno a varios proyectos mineros y las observaciones de los entrevistados, estos mecanismos que contribuyen a garantizar los derechos de las comunidades en los entornos mineros no estarían cumpliendo los objetivos de una participación sustantiva de la ciudadanía en la tramitación ambiental de los proyectos. Todas las formas de participación ciudadana deben tener mecanismos que permitan que la ciudadanía conozca los antecedentes del proyecto, no solo los resúmenes ejecutivos y las presentaciones de las bondades. Las instituciones públicas debieran ser la fuente de información más creíble para la población de tal modo que esta información no pueda ser tergiversada o manipulada por terceros con otros fines. MINEM debe explorar la viabilidad de establecer un cuadro de mando de la minería centrado en la sostenibilidad ambiental y social y su percepción a nivel de distrito minero.
- Como una forma de fortalecer la confianza de la ciudadanía en los resultados de la certificación ambiental de los proyectos mineros se propone que toda la información que los proyectos mineros presentan para satisfacer la aprobación de sus instrumentos de gestión ambiental (DIA, EIAsd, EIAd), sea de fácil acceso público, con entrega de la información técnica necesaria y comprensible para que los participantes tengan la información disponible para emitir opinión, donde se incluya las consultas técnicas de la autoridad respectiva y las respuestas de la empresa, así como los resultados de la participación ciudadana, sus eventuales resultados o compromisos. La profundización de la transparencia del proceso de certificación ambiental contribuiría a que la ciudadanía cuente con toda la información para poder opinar de manera fundamentada y así mejorar la calidad de la participación ciudadana. Que la ciudadanía perciba que en este proceso las autoridades están velando genuinamente por el interés público.

## **B. Políticas públicas para que la expansión minera genere mayor desarrollo**

- En este marco, es importante una visión compartida acerca de qué rol jugará el sector en el desarrollo del país (y en especial de las regiones) y cuál será el tipo de modelo de relacionamiento y colaboración entre el Estado, la industria, la sociedad civil y el sector académico, que cuente con las contribuciones y el apoyo de distintos actores. Esto podría servir de base para acordar una política minera explícita de mediano y largo plazo como instrumento para la generación de acuerdos entre los actores, y para proponer planes, estrategias y programas de desarrollo, buscando a la vez la mejora gradual y sostenida de la gobernanza del sector.
- Existen espacios de mejora en lo que respecta a la operatividad del sistema tributario a cargo de la SUNAT, particularmente en lo que se refiere a la revisión de las cadenas de valor para la devolución del IGV. Se necesita fortalecer las medidas anti-elusión y los sistemas de revisión para prevenir posibles prácticas de subvaloración en el despacho de concentrados.
- Habría que precisar las normas y procedimientos para la certificación de inversiones realizadas en el contexto de Obras por Impuestos para reducir los plazos de aprobación y los conflictos y mejorar la

transparencia de las decisiones. Dado el alto costo de gestión, podría considerarse añadir un costo de remuneración fijo para la empresa (en porcentaje fijo del total del proyecto).

- Sería necesario llenar el vacío que existe en relación con las políticas públicas necesarias para impulsar la agenda para el desarrollo económico a partir de la minería en áreas como infraestructura de transporte y portuaria, energía renovable y “descarbonización” de la cadena de valor minera, gestión integrada de recursos hídricos, utilización efectiva del canon y regalías, formación y capacitación de recursos humanos, ciencia y tecnología.
- Avanzar progresivamente hacia un esquema de reducción del monto de impuesto a la renta que regresa a la región productora, creando un mecanismo que asegure recursos de transferencia para aquellas regiones que no reciben canon minero ni petrolero y que se encuentran en el quintil más bajo de ingresos promedio entre las regiones del Perú. Esto introduciría un criterio de equidad interregional, a través de un mecanismo que le permita a la industria minera contribuir a la lucha contra la pobreza en las regiones más pobres del Perú, incluyendo regiones pobres que no cuentan con inversión minera.
- Se necesita evitar la atomización del uso del canon y transitar hacia la elaboración de planes multianuales e intermunicipales. El MEF podría explorar la viabilidad de nuevos mecanismos o instancias de ejecución de proyectos de inversión pública para incentivar la inversión del canon y las regalías mineras en proyectos de mayor escala que aborden las deficiencias estructurales de infraestructura en zonas que comprendan varios distritos o más de una región. Esto mejoraría el impacto local del gasto del canon y las regalías. Integrar los tres niveles de gobierno en el diseño de planes de desarrollo territorial integrado en los territorios de influencia minera, proceso que permita la identificación y formulación de proyectos regionales o interdistritales de mayor escala para su cofinanciamiento.
- Definir instrumentos de gestión eficaces para manejar los ingresos, por ejemplo: presupuestar los gastos a más de un año; crear fondos de estabilización o de ahorro por distrito y región en cuentas individuales gestionadas por el BCRP para estabilizar el flujo de recursos y no presionar por una utilización anual rápida pero poco efectiva de todo el recurso en el año en que se recibe la transferencia; autorizar la contratación de expertos en manejo de fondos a ser cubiertos con los fondos del canon hasta un límite porcentual; y facilitar la articulación público-privada en la administración de entidades ejecutoras o vehículos especiales de inversión pública regional. Permitir la tercerización de la formulación, estructuración y ejecución de los proyectos para generar las capacidades suficientes para una adecuada ejecución de la obra pública. Evaluar alternativas como, por ejemplo, Fondos Sociales o Fondos de Inversión.
- Fortalecer los dispositivos de transferencia del MEF, mejorando la rendición de cuentas en la ejecución de los presupuestos de los gobiernos regionales, distritales y universidades que reciben transferencias del canon, complementando así la reciente operación del Mapa Perú País Minero.
- El Estado requiere impulsar una estrategia de diversificación productiva y de innovación tecnológica aplicada a partir de la minería. Esto implica pasar de un enfoque sectorial a uno intersectorial y

aterrizar las políticas y la gestión en el nivel territorial sobre la base de sinergias y la convivencia con otras actividades económicas como la agricultura, la industria y el turismo, que permita el mejor aprovechamiento de los recursos y su articulación con programas de desarrollo nacionales, regionales y municipales en zonas mineras.

- Las medidas de apoyo al desarrollo territorial deben ir más allá de los vínculos dentro de la cadena de valor de la minería e incluir vínculos horizontales y espaciales. Las empresas mineras deben aprender a interactuar con las regiones mineras en la infraestructura compartida y los esfuerzos para mejorar y diversificar la cadena de valor productiva local.
- A nivel nacional, es necesario avanzar en el análisis detallado de la demanda futura de la fuerza laboral minera, proyectar las futuras brechas. La fuerza laboral minera es cada día más compleja en una industria que, de manera creciente, precisa de personal altamente capacitado en el uso de la tecnología, con la gradual aplicación de la digitalización, automatización y la inteligencia artificial. Es necesario que el Estado facilite la colaboración entre centros de investigación y formación, conectando las demandas actuales y futuras de la industria con la academia y centros de formación especializada para competencias transversales. Por la presencia de corporaciones globales, la escala y número de proyectos en operación, el pipeline de inversión y la experiencia laboral y profesional de la fuerza laboral peruana, el MINEM podría poner en vigencia una agenda más ambiciosa de formación de recursos humanos nacionales para obtener mayores beneficios para el país.
- Se requiere reformular el marco normativo y operativo para la ejecución del “canon universitario”, hoy mayoritariamente inutilizado, tanto para promover investigación e innovación a nivel regional en alianza con universidades nacionales e internacionales, como también para propiciar un mayor involucramiento de las universidades locales en los procesos de desarrollo y mejoramiento de las actividades mineras en su respectiva regional.
- Las estadísticas del tipo de trabajo contratado con personal local reflejan la utilización de trabajo no calificado. El desafío de absorber personal local técnico o semicalificado es muy importante para el gobierno y el sector minero en general. Estado, empresas mineras y proveedores están en posibilidades de hacer mayores esfuerzos para capacitar a los trabajadores locales en las técnicas y competencias que se aplican al trabajo minero pero que también son transferibles a otros sectores de la actividad económica. No es suficiente sólo con tener normas para que las empresas mineras se comprometan a contratar trabajadores locales, sino que es necesario formar trabajadores de las localidades donde se hace minería con las competencias suficientes para realizar las tareas técnicas que se aplican en la industria minera y que son también de aplicación a otros sectores de la economía. Algunas empresas ya lo vienen haciendo, pero debe tratarse de un esfuerzo generalizado guiado por una política clara al respecto.
- El gobierno debería considerar la creación de un mercado de contenido local, a nivel nacional y en distritos mineros específicos, fomentando asociaciones específicas entre empresas mineras y PYMES.

### C. Mejorar la eficiencia institucional para la expansión de la actividad minera

- Para consolidar los importantes esfuerzos de la PCM y del MEF en facilitar la articulación intersectorial de la gestión minera, es necesario fortalecer técnica y gerencialmente la capacidad de gestión y de articulación del MINEM con otras entidades públicas, e impulsar su modernización como eje principal de la gobernanza del sector. El MINEM requiere fortalecer su rol rector sectorial y su coordinación intersectorial de políticas e intervenciones, incluyendo el alineamiento de políticas con las autoridades regionales.
- La gestión del MINEM debería apoyarse en sistemas y plataformas de gerenciamiento, lo que le permitiría una tarea sistematizada con cada unidad operativa y dirección nacional con el detalle de todas las unidades mineras autorizadas, las zonas con descontento social, los conflictos socioambientales y otros indicadores que permitan unificar un “centro inteligente y flexible de gestión” de las inversiones y los proyectos mineros, para agregar, planificar y crear planes de manejo del sector y mitigar los problemas sectoriales por título, por proyecto, por empresa, por segmentos de la industria, por distritos, por regiones, o por entidad promotora o reguladora, etc. Esta gestión se podría ver reflejada en un tablero de control para los permisos (“Mining Permitting Dashboard”) y una matriz de rendición de cuentas y seguimiento al desempeño sectorial (“Mining Accountability Scorecard”), y en el mediano plazo, al desempeño intersectorial.
- Lo anterior implicaría digitalizar la gestión de los procesos de gestión y de la documentación respaldatoria, con una plataforma que registre las evaluaciones y decisiones técnicas y administrativas acerca de los proyectos mineros, y los procedimientos en la secuencia de trámites. Esto permitiría finalmente poner en práctica un servicio para gestionar con mayor eficiencia los permisos y autorizaciones sectoriales por medio de una herramienta por medio de la cual las empresas remitan información de una sola vez ante una única instancia, para cumplir con todos los requerimientos de los permisos. Esto solamente sería posible a través de la racionalización, homologación y automatización de los procesos de gestión.
- Integrar y potenciar los sistemas de gestión e información que mejoren la efectividad en la gestión sectorial del MINEM, estableciendo mecanismos formales para compartir información entre la alta dirección del MINEM y entre las distintas direcciones generales, y entre el MINEM y otras autoridades de acceso y uso de la tierra, ambientales, la protección social y la mitigación de riesgos, autoridades gubernamentales nacionales y regionales. Así como GEOCATMIN o el SIDEMCAT integran sus plataformas de gestión en INGEMMET, el MINEM requiere un sistema central de almacenamiento de información y base de datos minera que facilite el procesamiento y el análisis de la estadística sectorial (SEAL, ESTAMIN, DAC).
- Las mejoras mencionadas podrían reflejarse en un Plan de Modernización y Gestión Integral de la Minería, vía digitalización de los procedimientos mineros en una primera etapa, dentro del Viceministerio de Minas en el MINEM, y luego su integración con todas las otras entidades vinculadas a los procedimientos mineros.



- El sector requiere generar espacios significativos de diálogo multisectorial para mejorar la eficacia del Estado en términos de reglamentación, fiscalización, promoción y participación ciudadana. El MINEM podría liderar la conformación de un “Grupo Multisectorial de Seguimiento y Mejora de la Calidad y Desempeño Regulatorio en Minería” que evalúe bimensual o trimestralmente la gestión multisectorial minera y establezca un proceso de mejora continua de la gestión minera. En lo relacionado con la gestión ambiental, este Grupo Multisectorial se apoyaría en el trabajo que vienen realizando el Grupo de Alto Nivel (encargado de articular esfuerzos para el cumplimiento de plazos de la emisión de opiniones técnicas) y el Grupo Técnico de Trabajo (coordinadores y especialistas, que desarrolla conjuntamente actividades priorizadas relacionadas al fortalecimiento del proceso de certificación ambiental).
- INGEMMET requiere de un Plan Nacional de Geología realista y adecuadamente financiado para que, entre otros objetivos, oriente la generación de nueva información geológica, con prioridad en la generación e interpretación de nueva información geofísica (geología precompetitiva).
- La DGM necesita compartir las informaciones relativas a la exploración de las empresas con el INGEMMET, para que éste la ponga en valor completando su tratamiento e integración en la base de datos geológicos nacional e integrando toda la información relativa a la geología.
- INGEMMET precisa establecer una propuesta operativa con el apoyo de la Mesa Ejecutiva Minera para garantizar que los otros servicios involucrados en el otorgamiento de concesiones mineras, como SERFOR, tengan los recursos técnicos y financieros suficientes para emitir sus opiniones con solvencia técnica y en plazos razonables.
- EL MINEM requiere asegurar los recursos técnicos y operativos para mejorar su efectividad en la planificación e implementación de las consultas previas, mejorando la predictibilidad en los plazos de realización de la consulta previa tanto para la exploración como la explotación. Es importante la participación de SENACE y OEFA en las consultas previas, dado que son las entidades competentes en el tema ambiental.
- En vista de la preocupante y sistemática demora que sufren en su certificación ambiental los proyectos de exploración y explotación minera, el Sistema de Gestión Ambiental podría conformar (o eventualmente reforzar) un grupo de trabajo institucionalizado liderado por SENACE con participación del MINEM (o viceversa) y todas las entidades sectoriales involucradas en los procedimientos ambientales mineros. La tarea sería identificar con detalle los cuellos de botella que resultan en tiempos excesivos de tramitación de los permisos de exploración y EIA, y proponer una racionalización bajo el principio de “proporcionalidad” en las obligaciones de los titulares mineros de acuerdo a los riesgos e impactos esperados, agendando los cambios necesarios a la PCM para que, manteniendo el rigor necesario y proporcional de la certificación ambiental, se dé una solución de fondo al gran perjuicio económico que representa para la economía peruana el retraso de las inversiones mineras. Al respecto, existe una propuesta auspiciada por la SNMPE en el año 2018 que ofrece un buen punto de partida para la evaluación de la calidad regulatoria que incluye los principales procedimientos ambientales mineros.

#### D. Desarrollo de la MAPE y freno a la minería ilegal

- Se necesita robustecer la integración y la inter-operabilidad de la información en la lucha contra la minería ilegal entre las diferentes agencias involucradas, incluido el MINEM, la PCM, el MINAM, la SUNAT, el Ministerio del Interior y los Gobiernos Regionales. Hay vacíos significativos en la producción de información y no existe una política clara de trazabilidad.
- Se podrían mejorar los incentivos a los titulares de las concesiones mineras que tengan, dentro de su propiedad, mineros informales para que establezcan acuerdos formales para el desarrollo de la MAPE que les permitan formalizarse. Por ejemplo, una mayor disminución (tanto temporal como en monto) del pago de los derechos de vigencias y las penalidades por no alcanzar la producción mínima o incluso beneficios tributarios. Además, podría evaluarse un pago reducido para acceder a terrenos eriazos del Estado que actualmente se otorgan usando valores de mercado.
- Se requiere un régimen de permisos especial, integral y más adecuado que sirva a la MAPE y los mineros en proceso de formalización. Si bien existe un régimen especial de permisos, se trata de un número limitado de autorizaciones que no terminan de responder a una realidad de operación muy distinta a la mediana y gran minería. Incluso podría analizarse un régimen laboral y tributario especial, como ocurre en otros sectores económicos.
- Sería recomendable revisar la normativa aplicable a los contratos de explotación, de modo tal que se convierta en un mecanismo que realmente facilite e incentive la formalización minera y las actividades de la MAPE en general (no solo en relación con los mineros inscritos en el REINFO sino también los pequeños mineros y los mineros artesanales, en general).
- Se necesita dotar de los recursos humanos y materiales a las regiones para que cumplan adecuadamente las funciones de apoyo técnico y de seguridad a los MAPE, además de cumplir las funciones de formalización y fiscalización. En esta materia, conviene la existencia de mecanismos de coordinación con el Ministerio del Interior en los casos que se requiera la intervención de la Policía Nacional.
- Acompañamiento: Mejorar y empoderar el acompañamiento que realiza la Dirección de Formalización Minera para que aquella o la Dirección General de Minería, sirva el propósito de canalizar y eventualmente resolver las dificultades de la MAPE en general, para lograr obtener los distintos permisos, sobre todo no mineros, necesarios para una operación minera de pequeña escala que sea viable y sostenible. Incluso convirtiéndose en una ventanilla única para la MAPE.

# Glosario

Área de Influencia Directa - **AID**

Autoridad Nacional del Agua – **ANA**

Banco Mundial – **BM**

Consejo de Coordinación Local – **CCL**

Consejo de Coordinación Regional – **CCR**

Corporación Financiera Internacional - **CFI**

Declaraciones Anuales Consolidadas - **DAC**

Estudios de Impacto Ambiental - **EIA**

Ley de Consulta Previa - **LCP**

Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo - **PMSP**

Instituciones Financieras Internacionales - **IFIs**

Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico - **INGEMMET**

Inversión Social Minera - **ISM**

Ministerio de Agricultura y Riego - **MINAGRI**

Ministerio de Economía y Finanzas - **MEF**

Ministerio de Energía y Minas - **MINEM**

Obras por Impuestos - **OxI**

Ordenamiento Territorio - **OT**

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - **OEFA**

Organizaciones no-Gubernamentales para el Desarrollo - **ONGs**

Presidencia del Consejo de Ministros - **PCM**

Producto Bruto Interno - **PBI**

Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo - **PMSP**

Responsabilidad Social Empresarial - **RSE**

Servicio de Asistencia Programática (**PKS** por sus siglas en inglés)

Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía - **SNMPE**

# Referencias

- Arellano-Yanguas, Javier (2011). ¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú, Instituto de Estudios Peruanos, Serie: Minería y Sociedad, 7, [www.iep.org.pe](http://www.iep.org.pe), Lima.
- Ballón, Eduardo, Molina, Raúl, Viale Claudia, Monge Carlos (2017), Minería y marcos institucionales en la Región Andina. GIZ y NRGI, Bogotá, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/mineria-y-marcos-institucionales-en-la-region-andina>
- Banco Mundial / Oxfam Internacional (2015), Construyendo desde el conflicto: Lecciones aprendidas de las mesas de diálogo en Tintaya y Moquegua (Perú), Unidad de Desarrollo Social, Práctica Global Social, Urbana, Rural y de Resiliencia, Lima, Banco Mundial; Oxfam Internacional.
- CCD- Centro para la Competitividad y el Desarrollo (2019), Actualización del “Estudio: Beneficios de la minería en el Perú” - Beneficios macro y microeconómicos, Lima, 2019
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2017), Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú, Santiago.
- Cooper Fort, Claudia (2019), La Minería y su Importancia en la Economía Peruana, Setiembre 2019, Bolsa de Valores de Lima.
- De Echave, José (2020), Carrera hacia el fondo, en: Dammert Bello, Juan Luis y Javier Arellano Yanguas (eds.). Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina. Material de capacitación introductorio, NRGI, Lima, <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/gobernanza-industrias-extractivas-america-latina-capacitacion>
- De Sa, Paulo (2018), Buenas prácticas en la gestión de recursos minerales, Paulo de Sa y Ramon Espinasa, Nota técnica del BID, 1602.
- EY (2019), Peru’s mining & metals investment guide 2020-2021, elaborado en enero de 2020 por ProInversión, el Ministerio de Relaciones Exteriores y EY; autores: Marcial Garcia y Paulo Pantigoso, EY, Lima
- Faulkner, S. (2019), DELVE 2019 Country Profile: Peru, DELVE, World Bank, 2019, [https://delvedatabase.org/uploads/resources/2019-Country-Profile-Peru\\_Final.pdf](https://delvedatabase.org/uploads/resources/2019-Country-Profile-Peru_Final.pdf)
- Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (IIMP) e Centro para la Competitividad y el Desarrollo (CCD) (2019), Beneficios Actuales y Potenciales de la Minería en el Perú, Resumen Ejecutivo, julio 2019.
- Natural Resource Governance Institute – NRGI (2020a), ¿Una nueva carrera hacia el fondo? Desafíos de gobernanza para el sector minero en América Latina en tiempos de COVID-19, documento de trabajo, 11 de junio de 2020.

Natural Resource Governance Institute – NRGi (2020b), Peru: Initial Assessment of Impact of the Coronavirus Pandemic on the Extractive Sector and Resource Governance, June 9, 2020

Torres Cuzcano, Víctor (2015), Minería Ilegal e Informal en el Perú: Impacto Socioeconómico, Cuadernos de CooperAcción #2, CooperAcción – Acción Solidaria para el Desarrollo, Lima, Peru, [www.cooperaccion.org.pe](http://www.cooperaccion.org.pe)

World Bank Group (2015), Desafíos y oportunidades para la Inversión Social Minera en el Perú, Práctica Global de Energía y Extractivas (GEEDR), Lima, World Bank Group.

World Bank Group (2014), Gobernanza de la Tierra y Minería: Diagnóstico situacional Apurímac, Perú. Práctica Global de Desarrollo Social, Urbano, Rural y Resiliencia, Lima, World Bank.

# Anexo Referencias

- Ministerio de Energía y Minas (MINEM): Órgano rector del sector de energía y minería. Su propósito es formular y evaluar la política nacional con respecto a las actividades mineras. [www.minem.gob.pe](http://www.minem.gob.pe)
- Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET): Agencia pública responsable de otorgar las concesiones mineras, administrar el registro minero nacional y procesar, administrar y difundir información geocientífica para promover la inversión en Perú. [www.ingemmet.gob.pe](http://www.ingemmet.gob.pe).
- Dirección General de Minería (DGM): Entidad del MINEM responsable de supervisar y promover actividades para garantizar el uso efectivo de los recursos mineros en armonía con el medio ambiente, encargada del otorgamiento de ciertas concesiones y de otorgar autorizaciones de inicio de actividades de exploración, explotación y beneficio. [www.minem.gob.pe](http://www.minem.gob.pe).
- Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM): Órgano técnico y regulador responsable de proponer políticas para garantizar el desarrollo sostenible del sector minero. Es una entidad del MINEM que se enfoca en promover la protección del medio ambiente a través de estándares y regulaciones en las actividades mineras y encargada del otorgamiento de los instrumentos ambientales para la exploración y el cierre de minas.
- Organismo Supervisor de Inversión en Energía y Minas (OSINERGMIN) Institución pública adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) encargada de regular y supervisar la seguridad de la infraestructura en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería y las operaciones mineras de las empresas del estrato de la mediana y gran minería especializada en aspectos de ingeniería. [www.osinergmin.gob.pe](http://www.osinergmin.gob.pe).
- Ministerio del Ambiente (MINAM) Órgano rector del medio ambiente en Perú, tiene facultades para diseñar, establecer, implementar y supervisar las políticas gubernamentales relacionadas con el medio ambiente; dirigir el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA); así como establecer los criterios y procedimientos para la formulación, coordinación y ejecución de los planes de descontaminación y recuperación de ambientes degradados. [www.minam.gob.pe](http://www.minam.gob.pe).
- Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE): Agencia reguladora creada en diciembre de 2012, adscrita al MINAM, y comenzó a funcionar formalmente el 28 de diciembre de 2015. Es responsable de aprobar estudios de impacto ambiental detallados (EIAd) para proyectos de inversión públicos o privados que puedan generar un impacto ambiental negativo significativo.
- Organismo de Evaluación y Control Ambiental (OEFA): Es la autoridad competente a cargo de regular, supervisar e imponer sanciones en asuntos ambientales relacionados con las actividades realizadas por entidades en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería, entre otros sectores económicos. Es una agencia de apoyo del MINAM. [www.oefa.gob.pe](http://www.oefa.gob.pe).

- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP): Entidad vinculada al MINAM con facultades para dirigir la administración, operación, control y supervisión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE). El Servicio también aborda amenazas clave para la integridad de las áreas protegidas, incluida la minería ilegal. [www.sernanp.gob.pe](http://www.sernanp.gob.pe).
- Autoridad Nacional del Agua (ANA): Es la máxima autoridad técnica y reguladora responsable de promover, supervisar y controlar el uso de los recursos hídricos en todo el país. Es responsable de otorgar diferentes derechos relacionados con el uso del agua en la industria minera. Es un organismo especializado vinculado al Ministerio de Agricultura. [www.ana.gob.pe](http://www.ana.gob.pe).
- Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA): Órgano técnico y regulador para asuntos relacionados con saneamiento básico, salud ocupacional, higiene de alimentos, zoonosis y protección ambiental. Emite regulaciones y evalúa los procesos de salud ambiental en el sector. Es una entidad dependiente del Ministerio de Salud. [www.digesa.sld.pe](http://www.digesa.sld.pe).
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL): Entidad fiscalizadora, adscrita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que se encarga de fiscalizar el cumplimiento de la normativa relacionada con la gestión de la seguridad y salud en todos los estratos mineros (grande, mediana, pequeña y artesanal). <https://www.sunafil.gob.pe/portal/>
- Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura (MINCUL): Emite opiniones técnicas vinculantes sobre el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) cuando el proyecto de inversión se realiza en reservas territoriales creadas para la protección de pueblos indígenas, entre otras. <https://www.cultura.gob.pe> Tiene a su cargo el registro e identificación de Comunidades Indígenas y Nativas.
- PROINVERSIÓN. Desde la década de 1990, a través de su predecesora, la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), esta entidad contribuye al desarrollo del sector minero mediante la adjudicación de proyectos que han marcado hitos importantes en la evolución de la industria. A partir de 1991, se han adjudicado cuarenta contratos por un precio de transferencia total de US\$ 1.767 millones, sin incluir los compromisos de inversión que estas compañías han asumido. <https://www.proinversion.gob.pe>

# Anexo I: Metodología MSD - Breve descripción

MSD es un diagnóstico basado en datos del sector minero. Los datos se recopilan con la ayuda de un cuestionario que consta de 308 preguntas. Las preguntas se basan en tres fuentes de datos diferentes, a saber:

- Datos primarios sobre las leyes, regulaciones y procedimientos del país: estas son preguntas relacionadas con las "reglas" de jure. Estos datos se generan a través de una revisión de escritorio de documentos relevantes.
- Datos secundarios que son fuentes / encuestas públicas confiables previamente preparadas y publicadas por fuentes establecidas y confiables, como el Instituto Fraser, el Fondo Monetario Internacional, el PEFA, la Iniciativa de Presupuesto Abierto y el Foro Económico Mundial.
- Datos de entrevistas de entrevistas realizadas en el país con representantes del gobierno, la sociedad civil y la industria. Estas son preguntas relacionadas con el desempeño de facto.

La respuesta a cada pregunta se califica en una escala de 1 (la más baja) a 4 (la más alta). Más específicamente:

- Las preguntas primarias generalmente tratan la existencia de requisitos legalmente vinculantes. En algunos casos, las preguntas primarias son simples Sí / No, que se califican como 4 o 1, dependiendo de las respuestas. En muchos otros casos, las preguntas principales exploran si el requisito legalmente vinculante es consistente con las buenas prácticas. Esto se hace a través de una serie de sub preguntas. El puntaje general luego promedia los puntajes de las sub preguntas.
- Para los datos secundarios, la puntuación se realiza en relación con el desempeño de los países comparadores. Este es un grupo de 72 países para los cuales la minería es un aspecto importante de la economía. La puntuación se encuentra en una escala de 1/2/3/4 con un "1" que indica que el país cae en el último cuartil de desempeño en relación con los países comparadores.
- Las preguntas de la entrevista tienen opciones de respuesta específicas. Se dan cuatro, tres o dos opciones de respuesta. Un ejemplo de cuatro opciones es (muy satisfecho / satisfecho / insatisfecho / muy insatisfecho) con puntuaciones respectivas de 1 a 4. Un ejemplo de tres opciones de respuesta sería (Totalmente / Parcialmente / Nada en absoluto) con una puntuación de 4 / 2.5 / 1. Un ejemplo de dos opciones de respuesta sería (Sí / No) con una puntuación de 4 o 1. Las preguntas de la entrevista pueden constar de 2 o más sub preguntas, en cuyo caso el puntaje general sería un promedio de las sub preguntas.

Las respuestas a las entrevistas obtenidas de la sociedad civil y la industria se promedian en una respuesta de la sociedad civil y una industria, respectivamente. Los entrevistados también tienen la oportunidad de proporcionar comentarios para apoyar o aclarar sus puntos de vista. Las preguntas se agrupan en indicadores, los indicadores se agrupan en "temas" que representan las celdas del cuadro



integral (los indicadores se muestran en las Figuras 4-14 del informe y se identifican claramente en los encabezados del Anexo II). La agregación en cada paso implica un promedio simple. Las puntuaciones resultantes se dividen en cuatro grupos:

- “Muy bajo” (puntaje de 1 - 1.75)
- “Bajo” (puntuación de > 1.75-2.5)
- “Alto” (puntaje de > 2.5-3.25)
- “Muy alto” (puntuación de > 3.25-4)

Las cifras del informe traducen estos puntajes en códigos de colores de la siguiente manera:

<b>Clave de puntuación:</b>	<b>Muy bajo</b> (1.00-1.75)	<b>Bajo</b> (>1.75-2.50)	<b>Alto</b> (>2.50-3.25)	<b>Muy alto</b> (>3.25-4.00)
-----------------------------	--------------------------------	-----------------------------	-----------------------------	---------------------------------

## Anexo II: Puntajes por pregunta

Number	Question	Data Source	Score
<b>A</b>	<b>Mining Sector Management</b>		
<b>A1</b>	<b>Sector Policy</b>		
1	Is there an approved mining sector strategy that is publicly available?	Primary	4.00
2	Is there a current multi-year national development plan that has a section on the mining sector and that is publicly available?	Primary	4.00
3	How satisfied is government with the mining sector development taking place in this country?	Interview Government	2.62
4	How satisfied is the mining industry with the mining sector development taking place in this country?	Interview Industry	2.42
5	How satisfied is civil society with the mining sector development taking place in this country?	Interview Civil Society	2.00
6	Is mining sector legislation in accordance with the mining sector strategy?	Interview Government	2.50
7	Is mining sector legislation (including policies and regulations) consistent with other relevant legislation (including policies and regulations)?	Interview Government	2.57
8	How satisfied is the mining industry with the country's mining legislation (e.g., is it reasonably up-to-date and addresses all relevant issues)?	Interview Industry	2.42
9	How satisfied is the government with the country's mining legislation (e.g., is it reasonably up-to-date and addresses all relevant issues)?	Interview Government	2.36
10	How satisfied is civil society with the country's mining legislation (e.g., is it reasonably up-to-date and addresses all relevant issues)?	Interview Civil Society	2.29
11	Is there an investment promotion strategy that adequately covers the mining sector?	Interview Government	2.82
<b>A2</b>	<b>Sector Dialogue</b>		
12	Is there a Chamber of Mines (or similar organization) that represents the mining industry?	Primary	4.00
13	How satisfied is the mining industry with the way the Chamber of Mines (or similar organization) represents the views of the mining industry?	Interview Industry	2.73
14	Are there civil society organizations that represent the views of civil society on a wide range of mining sector issues?	Primary	4.00
15	How satisfied is civil society with the way existing civil society organizations represent the views of civil society on mining sector issues?	Interview Civil Society	2.00
16	How satisfied is the government with the dialogue between the government and the mining industry on mining sector issues?	Interview Government	2.67
17	How satisfied is the government with the dialogue between the government and civil society on mining sector issues?	Interview Government	2.31
18	How satisfied is the mining industry with the dialogue between the government and the mining industry on mining sector issues?	Interview Industry	2.50
19	How satisfied is the mining industry with the dialogue between civil society and the mining industry on mining sector issues?	Interview Industry	2.40
20	How satisfied is civil society with the dialogue between the government and civil society on mining sector issues?	Interview Civil Society	1.67
21	How satisfied is civil society with the dialogue between the mining industry and civil society on mining sector issues?	Interview Civil Society	1.83
22	Did an informed and meaningful national consultation take place during the preparation of the mining sector strategy?	Interview Government	1.50
23	Did an informed and meaningful national consultation take place during the preparation of the mining sector strategy?	Interview Industry	1.92
24	Did an informed and meaningful national consultation take place during the preparation of the mining sector strategy?	Interview Civil Society	1.00

25	Did an informed and meaningful national consultation take place during the preparation of the national development plan?	Interview Government	2.20
26	Did an informed and meaningful national consultation take place during the preparation of the national development plan?	Interview Industry	1.08
27	Did an informed and meaningful national consultation take place during the preparation of the national development plan?	Interview Civil Society	2.50
<b>A3</b>	<b>Roles and Responsibilities</b>		
28	Is there a stand-alone Ministry of Mines with clearly defined responsibilities for the mining sector? If not, and mining sector issues are covered by a unit/section in a different Ministry, is this unit/section sufficiently empowered to deal with mining sector issues?	Interview Government	4.00
29	Does mining or other legislation assign clear authorities and non-overlapping responsibilities between government ministries/agencies in the mining sector?	Interview Government	3.25
30	Is there a clear understanding and acceptance of the various roles and responsibilities amongst the agencies involved in the management of the mining sector?	Interview Government	3.25
31	Is there a dedicated unit within the mining authority dealing with artisanal and small-scale mining (ASM)?	Primary	4.00
32	Is there a legally binding provision for the establishment and operation of a mining cadastre that specifies its authority and responsibilities?	Primary	4.00
33	Is there a legally binding provision that identifies the authority that issues exploration and mining licenses and is this authority separate from the mining ministry?	Primary	4.00
34	If there a legally binding provision that provides for the use of mining-related standard contracts and/or development agreements, does the law define the signatory and is the signatory the same as the license issuer?	Primary	...
35	Are there legally binding provisions that identify which institution or institutions are responsible for approving EIAs and EMMPs as well as monitoring and enforcing compliance with legal requirements related to managing environmental impact?	Primary	4.00
36	Are there legally binding provisions that identify which institution or institutions are responsible for approving SIAs and SMMPs as well as monitoring and enforcing compliance with legal requirements related to managing social impact?	Primary	4.00
37	Are there legally binding provisions which identify the authority or authorities which grant permits related to the transportation of minerals and is this authority separate from the Ministry of Energy and Mines?	Primary	4.00
38	Is there a legally binding provision which establishes who is the authority in charge or supervising and controlling mining infrastructure and if yes, is this authority separate from the authority in charge of monitoring environmental impact and are the two authorities clearly delineated?	Primary	4.00
39	Is there a legally binding provision which establishes who is the authority in charge or supervising and controlling mining occupational health and if yes, is this authority separate from the authority in charge of monitoring environmental impact and are the two authorities clearly delineated?	Primary	4.00
40	Is there a legally binding provision which establishes who is the authority in charge or supervising and controlling mining obligations such as validity fees, investment and production and if yes, is this authority separate from the authority in charge of monitoring environmental impact and are the two authorities clearly delineated?	Primary	4.00
<b>A4</b>	<b>Intra-Governmental Coordination</b>		
41	In practice, are there disagreements between government ministries/agencies over the roles and responsibilities regarding the mining sector?	Interview Government	2.72
42	In practice, are you aware of disagreements between government ministries/agencies over the roles and responsibilities regarding the mining sector?	Interview Industry	1.80
43	In practice, are you aware of disagreements between government ministries/agencies over the roles and responsibilities regarding the mining sector?	Interview Civil Society	2.00

44	Has the government set up formal mechanisms to share resources and information between institutions in the form of committees, task forces or working groups that bring together "mining sector practitioners"?	Interview Government	2.11
45	Are you aware that the government has set up formal mechanisms to share resources and information between institutions in the form of committees, task forces or working groups that bring together "mining sector practitioners"?	Interview Industry	1.96
46	Has the government set up formal mechanisms to share resources and information between institutions in the form of committees, task forces or working groups that bring together "mining sector practitioners"?	Interview Civil Society	1.64
47	Are there formal mechanisms for sharing information between government ministries/agencies working on the mining sector?	Interview Government	3.23
48	How satisfied are you with the effectiveness of the formal mechanisms for sharing resources and information?	Interview Government	2.20
49	How satisfied are you with the effectiveness of the formal mechanisms for sharing resources and information that the government has set up?	Interview Industry	2.38
50	How satisfied are you with the effectiveness of the formal mechanisms for sharing resources and information that the government has set up?	Interview Civil Society	2.00
51	Has a central information storage system and database been set up that effectively supports the maintenance, verification, and sharing of data for the mining sector?	Interview Government	2.16
52	How satisfied are you with the central information storage system and database?	Interview Government	2.20
53	If it does exist, how satisfied is industry with the central information storage system and database for the mining sector that the government has set up?	Interview Industry	2.60
54	How satisfied are you with the central information storage system and database for the mining sector that the government has set up?	Interview Civil Society	1.80
1	<b>Contracts, Licenses and Exploration</b>		
B1	<b>Rules for License Allocation, Oversight, and Transfer</b>		
B1.1	<b>License Allocation Rules</b>		
55	Are there legally binding procedures for granting exploration and mining licenses that are consistent with good practice and compatible with other relevant legislation?	Primary	4.00
56	Do the procedures used in granting exploration and mining licenses ensure that licenses are only issued to qualified applicants and do rely on either "First Come, First Served procedures" or "Competitive Bidding"?	Primary	4.00
57	If competitive bidding is used for granting exploration licenses, are standardized bidding documents and contracts used and, if so, do the evaluation criteria emphasize work commitments?	Primary	...
58	If competitive bidding is used for granting mining licenses, are standardized bidding documents used and, if so, do the evaluation criteria emphasize investment commitment and premium payments?	Primary	...
59	Are there legally binding procedures for registering or granting licenses to artisanal and small-scale mining operators and, if so, can the registration/license be obtained from field offices, not just the mining authority head office?	Primary	4.00
60	Are there legally binding provisions regarding the timeframes for the issuance of exploration and mining licenses and the approval of exploration work programs?	Primary	4.00
61	Is there a legally binding requirement or guideline that requires that a map component be used to record license boundaries in the cadastre?	Primary	...
62	Are there legally binding provisions that an applicant be informed if a license application is denied or a license is cancelled and, if so, are they consistent with good practice?	Primary	4.00
63	Are there legally binding provisions that require exploration license holders to report exploration activities and results to the Geological Survey Department or the mining authority and, if so, are they consistent with good practice?	Primary	3.40

64	Are there legally binding procedures for granting licenses to mineral traders and are they required for trading minerals, gemstones, etc. produced by mining license holders as well as artisanal and small-scale mining operators?	Primary	...
<b>B1.2 License Management and Transfer Rules</b>			
65	Are there legally binding provisions for penalties and sanctions for non-compliance with exploration and mining license conditions?	Primary	4.00
66	Are there legally binding requirements that exploration and mining licenses, contracts and agreements be made publicly available?	Primary	4.00
67	Are there legally binding provisions, such as state secrecy laws, that contain barriers to the disclosure of mining sector information?	Primary	4.00
68	Are there legally binding provisions that require license holders to provide the government with details of the beneficial ownership of the license and is this information made publicly available?	Primary	4.00
69	Does a company that holds an exploration license and is in compliance with exploration license conditions have a legally binding automatic priority right to apply for a mining license in that area—provided it does also meet the conditions and has provided all necessary information required for a mining license?	Primary	...
70	Are there legally binding provisions that permit exploration and mining license holders to transfer their licenses to an eligible party that meets the license provisions?	Primary	4.00
<b>C1.1 Collection and Maintenance of Geological Information</b>			
<b>C1.1 Collection and Maintenance of Geological Information</b>			
71	In practice, are exploration license holders delivering the required operational information to the Geological Survey Department (GSD) or mining authority on a regular basis?	Interview Government	3.38
72	In practice, does the GSD or similar organization maintain geological information from companies in a confidential manner until such time as it can be made publicly available?	Interview Government	2.50
73	In practice, does the GSD or similar organization collect geological information in a publicly accessible library?	Interview Government	3.00
74	Is there a government website that presents what national geological information is available or, if not at the national, at the sub-national level?	Primary	4.00
75	Is there a library with current national or sub-national geological information maintained by the Geological Survey Department (GSD) or a similar organization?	Primary	4.00
76	In practice, does the GSD or similar organization make use of the geological data collected from companies to improve government and public awareness/understanding of geological prospectivity?	Interview Government	4.00
77	In practice, does the GSD or similar organization make use of the geological data collected from companies to monitor compliance with license conditions?	Interview Government	2.50
78	In practice, does the GSD or similar organization have the capacity to fulfill its mandate in a satisfactory manner?	Interview Government	3.07
79	How satisfied is the mining industry with the way in which the Geological Survey Department (GSD) or similar organization is fulfilling its mandate?	Interview Industry	3.08
80	What percentage of the licensed ground is being serviced by active exploration?	Interview Government	1.00
81	How satisfied is the mining industry with the availability of geological maps for the most prospective areas?	Interview Industry	3.00
82	In practice, does the Mining Cadastre have the capacity to fulfill its mandate in a satisfactory manner?	Interview Government	3.25
83	How satisfied is the mining industry with the way in which the Mining Cadastre is fulfilling its mandate?	Interview Industry	3.10
84	In practice, is the topographic map for the cadastre compatible with GPS systems?	Interview Government	4.00
85	What percentage of the mining cadastre is up-to-date?	Interview Government	4.00

86	In practice, if there is a decentralized cadastre system in place, is the central office able to obtain updated information on a timely basis?	Interview Government	4.00
<b>C1.2 Effective License Allocation</b>			
87	In practice, is the information required for license applications publicly available?	Interview Industry	4.00
88	Are the procedures in the legal framework for the award of exploration and mining licenses followed in practice?	Interview Industry	3.80
89	Are the limits to discretionary power in the award of exploration and mining licenses followed in practice?	Interview Industry	3.50
90	In practice, is there a preference for local companies or producers in the award process of exploration and mining licenses?	Interview Industry	4.00
91	In practice, are the legislated timeframes for mining concessions awards followed?	Interview Industry	2.80
92	Are the timeframes for the approval of exploration work programs followed in practice?	Interview Industry	1.58
93	Are the timelines for deciding on exploration and/or mining license applications compatible with the timelines of other required permits?	Interview Industry	1.86
94	In practice, when licenses are denied or cancelled, are the procedures followed?	Interview Government	4.00
95	In practice, does the unit issuing exploration and mining licenses have the capacity to fulfill its mandate in a satisfactory manner?	Interview Government	2.39
96	How satisfied is the mining industry with the way in which the unit issuing exploration and mining licenses is fulfilling its mandate?	Interview Industry	2.91
97	What percentage of licenses are subject to boundary disputes between license holders due to the ambiguity of boundaries?	Interview Government	4.00
98	In practice, how often do license cancellations or denials result in appeals?	Interview Government	3.00
<b>C1.3 Effective License Management</b>			
99	In practice, does the unit managing the monitoring of licenses have the capacity to fulfill its mandate in a satisfactory manner?	Interview Government	2.21
100	How satisfied is the mining industry with the way in which the unit managing the monitoring of licenses is fulfilling its mandate?	Interview Industry	3.09
101	In practice, are license holders able to transfer their licenses to companies which meet the qualification criteria?	Interview Government	4.00
102	In practice, are exploration and mining licenses, contracts and agreements made publicly available?	Interview Government	4.00
103	If the answer to the preceding question is "No", are key details of exploration and mining licenses readily accessible?	Interview Government	...
104	In practice, does the agency or ministry responsible for awarding licenses for exploration and mining operate independently from the mining ministry, and without undue influence from the mining ministry?	Interview Industry	3.73
105	Do you perceive corruption as having a negative impact on mining-sector activities- in particular the licensing process?	Interview Industry	3.00
106	Is your company aware of the payment of bribes in the mining sector?	Interview Industry	3.00
<b>2 Mining Operations</b>			
<b>B2 Mining Legislation/Processes, Land/Compensation/Resettlement, Environmental and</b>			
<b>B2.1 Mining Legislation and Processes</b>			
107	Are there legally binding regulations which cover exploration and mining activities?	Primary	4.00
108	Are the laws and regulations governing exploration and mining operations readily available from a dedicated government source?	Primary	3.25
109	Is there a legally binding process to appeal decisions by mining authorities and, if so, is the authority that receives the appeal independent of the mining authorities?	Primary	4.00

110	If it exists, does the legally binding process to appeal decisions by mining authorities have the legal standing to overturn these decisions?	Interview Government	3.00
111	Are citizen participation methods established for legal dispositions in mining issues adequate, are they an effective tool for transmitting the questions and needs of citizens, and can the legal process delay the granting of a mining permit?	Interview Government	3.25
112	Are timeframes for the approval of mine development plans and the approval of extensions of mining operations set out in the regulations?	Primary	4.00
<b>B2.2</b>	<b>Land, Compensation and Resettlement Rules</b>		
113	Does the holder of a mineral right have legally guaranteed access rights to surface land?	Primary	1.00
114	Is there a legally binding established procedure for the resettlement of communities displaced by mining activities and, if so, does it follow internationally accepted principles such as the Equator Principles or the IFC Performance Standards?	Primary	4.00
115	Is there a legally binding procedure for the payment of compensation when exploration and/or mining activities interfere with land ownership or land use?	Primary	1.00
116	If mining is taking place in areas where armed conflict is taking place, are there legally binding requirements for a diagnostic review for appropriate actions regarding existing mineral rights in such areas?	Primary	...
<b>B2.3</b>	<b>Environmental and Social Impact Management</b>		
117	Is there a legally binding requirement that the clearance of the agency or ministry responsible for environmental protection be obtained before exploration or mining activities can commence and is the agency or ministry separate from the mining authorities or in a separate line of authority from the mining licensing agency?	Primary	4.00
118	Is there a legally binding requirement for companies to prepare and submit EIAs, EMMPs (or combined ESIA and ESMPs) and related reports including implementation and monitoring reports for review and approval by the concerned government agencies?	Primary	4.00
119	Is there a legally binding requirement for EIAs and EMMPs (or combined ESIA and ESMPs) and related implementation and monitoring reports to address mining's environmental impacts on women separately from the impacts on men?	Primary	1.00
120	Is there a legally binding requirement for E(S)IAs and E(S)MMPs (or other key environmental impact related documents such as monitoring reports) to be made public and is the requirement consistent with good practice?	Primary	4.00
121	Are there legally binding requirements for pollution prevention and management of air pollution, hazardous and non-hazardous wastes, chemicals and hazardous materials and pesticides?	Primary	4.00
122	Are there legally binding requirements for the protection of surface and ground water quality and the review and balancing of water allocations and are they consistent with good practice?	Primary	4.00
123	Is there a legally binding requirement for structures such as tailings dams and impoundments that hold mine wastes to be designed, operated and maintained according to internationally recognized standards that is consistent with good practice?	Primary	1.00
124	Is there a legally binding requirement for mining operations to identify, manage and protect biodiversity that is consistent with good practice?	Primary	4.00
125	Is there a legally binding requirement for mining operations to identify, manage and protect natural habitat that is consistent with good practice?	Primary	4.00
126	Is there a legally binding requirement that mine design and operations reflect anticipated trends in weather event severity and frequency related to climate change that is consistent with good practice?	Primary	3.40
127	Is there a legally binding requirement for mining operations to have an Emergency Preparedness and Response Program (EPRP) prior to commencement of mining operations that is consistent with good practice?	Primary	4.00
128	Is there a legally binding requirement for Emergency Preparedness Plans to be made public and is the requirement consistent with good practice?	Primary	2.50

129	Is there a legal provision for a simplified Environmental Permit for artisanal and small-scale mining (ASM)?	Primary	4.00
130	Is there a legally binding requirement for companies to prepare and submit SIAs and SMMPs (and related reports including Implementation and Monitoring reports) for review and approval by the concerned government agencies and is the requirement consistent with good practice?	Primary	4.00
131	Is there a legally binding requirement for SIAs and SMMPs (or other key social impact related documents such as monitoring reports) to be made public and is the requirement consistent with good practice?	Primary	4.00
132	Is there a legally binding provision establishing a grievance and complaints mechanism for environmental and social mitigation issues and is the complaints mechanism consistent with good practice?	Primary	3.50
133	Is there an authority with whom a grievance or complaint can be filed and has the authority put in place procedures for hearing as well as corrective procedures?	Primary	4.00
<b>B2.4</b>	<b>Transportation of Minerals</b>		
134	Are there legally binding provisions that establish the procedures for the granting of permits related to the transportation of minerals?	Primary	4.00
135	Is there a legally binding requirement that the clearance of the agency or ministry responsible for environmental assessment be obtained before mining transportation permits are issued and do changes in an existing project require clearance as well?	Primary	2.80
136	Is there a legally binding requirement that mining transportation permits are subject to stakeholder consultation and/or public participation?	Primary	2.80
<b>B2.5</b>	<b>Artisanal and Small-Scale Mining</b>		
137	Is there an association that represents artisanal and small-scale miners?	Primary	4.00
138	Is there a government-run program that ASM workers and their families can access to get basic health and education services in the area where they work?	Primary	1.00
139	Are there legally binding provisions that provide for the legal operations of artisanal and small-scale mining (ASM) activities?	Primary	4.00
140	Are there legally binding provisions that permit ASM activities to take place, with the consent of the (non-ASM) license holder, on land for which an exploration or mining license has been issued?	Primary	4.00
141	Are there legally binding provisions that provide for the settlement of disputes between ASM and exploration and mining license holders?	Primary	1.00
142	Are there legally binding provisions for ASM that safeguard from potential environmental and other harm?	Primary	4.00
<b>B2.6</b>	<b>Occupational Health and Safety</b>		
143	Are there legally binding Occupational Health and Safety (OHS) standards and procedures, and, if so, do they include related education and training requirements and are they in line with internationally used standards?	Primary	4.00
144	Is there a grievance mechanism for workers for non-compliance with Occupational Health and Safety (OHS) standards and procedures, and, if so, does it include penalties in case of non-compliance?	Primary	4.00
<b>B2.7</b>	<b>Mine Closure and Financial Sureties for Decommissioning</b>		
145	Are there legally binding regulations which cover mine closure and reclamation activities?	Primary	4.00
146	Is there a legally binding requirement for a Mine Closure and Reclamation Plan (MCRP) to be prepared and is it consistent with good practice?	Primary	2.80
147	Are there legally binding provisions that outline what the MCRP must cover regarding environmental protection, remediation and reclamation as well as managing and mitigating potentially harmful social impacts?	Primary	2.50
148	Is there a legally binding requirement for the MCRP to be prepared in consultation with the affected communities and local government and is it consistent with good practice?	Primary	4.00



149	Is there a legally binding requirement for Mine Closure and Remediation Plans to be made public and is the requirement consistent with good practice?	Primary	3.00
150	Is there a legally binding requirement for mining companies to include progressive rehabilitation in the mining plan?	Primary	4.00
151	Are there legally binding provisions regarding a financial assurance mechanism related to mine closure that are consistent with good practice?	Primary	4.00
<b>C2.1</b>	<b>Mining Legislation and Processes</b>		
<b>C2.1</b>	<b>Mining Legislation and Processes</b>		
152	Are citizen participation methods established for legal dispositions in mining issues adequate, are they an effective tool for transmitting the questions and needs of citizens, and can the legal process deal the granting of a mining permit?	Interview Industry	3.00
153	Are citizen participation methods established for legal dispositions in mining issues adequate, are they an effective tool for transmitting the questions and needs of citizens, and can the legal process deal the granting of a mining permit?	Interview Civil Society	2.00
<b>C2.2</b>	<b>Land, Compensation and Resettlement--Practice</b>		
154	In practice, does the government enforce the legal requirements to resettle communities affected by mining activities?	Interview Civil Society	3.00
155	In practice, does the government enforce the legally binding payments of compensation when exploration and/or mining activities interfere with land ownership or land use?	Interview Civil Society	2.00
156	How satisfied is industry with the existing resettlement and compensation rules and their implementation?	Interview Industry	2.00
157	If mining is taking place in areas where armed conflict is taking place, does the government take appropriate actions in practice regarding existing mineral rights in such areas?	Interview Government	...
<b>C2.3</b>	<b>Environmental Impact</b>		
158	In practice, do exploration or mining activities commence without obtaining a permit from the agency or ministry responsible for environmental protection?	Interview Government	3.00
159	Is the institution tasked with monitoring and enforcing environmental laws and regulations carrying out its task in a satisfactory manner regarding the mining sector from exploration to post-mine closure?	Interview Government	3.33
160	How satisfied is civil society with the way the institution tasked with monitoring and enforcing environmental law is carrying out its task?	Interview Civil Society	2.14
161	How satisfied is the mining industry with the way the institution tasked with monitoring and enforcing environmental law and regulations is carrying out its task?	Interview Industry	2.33
162	In practice are EIAs and EMMPs (or other key environmental impact related documents) approved by the mining authority before a mining right is granted and are the documents updated and approved on a regular basis with specified timeframes?	Interview Government	3.57
163	In practice is the implementation of EMMPs and other environmental impact management and mitigation requirements monitored and enforced systematically?	Interview Government	2.86
164	In practice in case of breaches of environmental obligations does the OEFA impose economic sanctions and/or require other measures aimed at mitigating negative environmental impacts?	Interview Government	2.96
165	Are Environmental Impact Assessments (EIAs) and Environmental Management and Mitigation Plans (EMMPs) (or other key environmental impact related documents such as monitoring reports) made public in practice and are they widely available?	Interview Government	3.02
166	How satisfied is civil society with the public availability and accessibility of EIAs and EMMPs?	Interview Civil Society	2.43
167	In practice is surface and ground water quality being protected and water allocations reviewed and balanced?	Interview Government	3.50
168	In practice are structures such as tailings dams and impoundments that hold mine wastes designed, operated and maintained according to internationally recognized standards?	Interview Industry	3.59

169	In practice in case of breaches of environmental obligations does the OEFA impose economic sanctions and/or require other measures aimed at mitigating negative environmental impacts?	Interview Industry	3.05
170	In practice in case of breaches of environmental obligations does the OEFA impose economic sanctions and/or require other measures aimed at mitigating negative environmental impacts?	Interview Civil Society	2.58
171	In practice is biodiversity being identified, managed and protected?	Interview Industry	3.28
172	How satisfied is the government with the mining companies' design, operation and maintenance of structure such as tailings dams and impoundments that hold mine wastes?	Interview Government	2.75
173	In practice is natural habitat being identified, managed and protected?	Interview Industry	3.27
174	In practice do mine design and operations reflect anticipated trends in weather event severity and frequency related to climate change?	Interview Industry	3.66
175	In practice do mining companies have an Emergency Preparedness and Response Plan (EPRP) that is approved by Government, is reviewed, tested, and updated on a regular basis with reporting to the Government and is prepared and updated in close collaboration with the local community?	Interview Industry	3.10
176	Are Emergency Preparedness Plans made public in practice and are they widely available?	Interview Government	2.91
177	How satisfied is civil society with the public availability and accessibility of Emergency Preparedness Plans?	Interview Civil Society	1.75
178	In practice is the government monitoring and enforcing compliance with environmental requirements for artisanal and small-scale miners?	Interview Government	2.50
<b>C2.4</b>	<b>Social Impact</b>		
179	Are the institutions tasked with monitoring and enforcing social mitigation measures and requirements carrying out their tasks in a satisfactory manner?	Interview Government	2.74
180	How satisfied is civil society with the way the institutions tasked with monitoring and enforcing social mitigation measures and requirements are carrying out their tasks?	Interview Civil Society	1.86
181	How satisfied is the mining industry with the way the institutions tasked with monitoring and enforcing social mitigation measures and requirements are carrying out their tasks?	Interview Industry	2.08
182	How satisfied is civil society with the public availability and accessibility of SIAs and SMMPs?	Interview Civil Society	2.50
183	Is the grievance and complaints mechanism for environmental and social mitigation issues working well in practice?	Interview Civil Society	2.25
<b>C2.5</b>	<b>Transportation of Minerals</b>		
184	Regarding mineral transportation needs, is the already existing infrastructure adequate for the needs of the mining sector?	Interview Government	1.60
185	Regarding mineral transportation needs, is the already existing infrastructure adequate for the needs of the mining sector?	Interview Industry	1.75
186	In practice, is the clearance of the agency or ministry responsible for environmental assessment obtained before mining transportation permits are issued and do changes in the way minerals are transported require clearance as well?	Interview Government	3.25
187	In practice, is the clearance of the agency or ministry responsible for environmental assessment obtained before mining transportation permits are issued and do changes in the way minerals are transported require clearance as well?	Interview Industry	3.83
188	Are mining transportation permits subject to stakeholder consultation and/or public participation?	Interview Government	3.67
189	Are mining transportation permits subject to stakeholder consultation and/or public participation?	Interview Industry	3.58

190	Are mining transportation permits subject to stakeholder consultation and/or public participation?	Interview Civil Society	1.00
191	Are there mechanisms in place which guarantee adequate communication between the population affected by the transportation of minerals and mining titleholders and/or have there been recent claims from affected communities regarding the need for adequate communication?	Interview Government	2.20
192	Are there mechanisms in place which guarantee adequate communication between the populations affected by the transportation of minerals and mining titleholders?	Interview Industry	2.23
193	Are there mechanisms in place which guarantee adequate communication between the populations affected by the transportation of minerals and mining titleholders?	Interview Civil Society	1.50
<b>C2.6</b>	<b>Support for Artisanal and Small-Scale Mining</b>		
194	If there is a unit in the mining authority dealing with artisanal and small-scale mining, does it have the capacity to fulfill its mandate in a satisfactory manner?	Interview Government	2.31
195	How satisfied is civil society with the way the unit dealing with artisanal and small-scale mining in the Mining Ministry or in Regional Government is fulfilling its mandate?	Interview Civil Society	1.50
196	In practice, does the government provide technical training to ASM miners to help improve their mining activities and, if so, is the training effective and inclusive?	Interview Civil Society	1.00
197	In practice, are small scale miners able to coexist with other mining activities?	Interview Civil Society	2.75
198	In practice, are large-scale mining operations able to coexist with ASM activities?	Interview Industry	2.80
199	In practice, are artisanal and small-scale miners operating in the formal market?	Interview Government	2.00
200	Has the government implemented policies aimed at the reduction of illegal mining in Peru and, if yes, how satisfied are you with the results of these policies?	Interview Government	2.25
201	Has the government implemented policies aimed at the reduction of illegal mining in Peru, and, if yes, how satisfied are you with the results of these policies?	Interview Industry	2.92
202	Has the government implemented policies aimed at the reduction of illegal mining in Peru, and, if yes, how satisfied are you with the results of these policies?	Interview Civil Society	2.79
203	Have there been recent social conflicts generated by illegal mining?	Interview Government	1.25
204	Have there been recent social conflicts generated by illegal mining?	Interview Industry	1.63
205	Have there been recent social conflicts generated by illegal mining?	Interview Civil Society	1.64
206	Are the existing regulations related to mining formalization adequate and do they take account of environmental impact?	Interview Government	3.00
207	Are the existing regulations related to mining formalization adequate and do they take account of environmental impact?	Interview Industry	2.64
208	Are the existing regulations related to mining formalization adequate and do they take account of environmental impact?	Interview Civil Society	2.67
209	Is the deadline for the process of formalization adequate and is it extended when needed?	Interview Government	2.50
210	Is the deadline for the process of formalization adequate and is it extended when needed?	Interview Civil Society	2.50
211	Are there benefits associated with being a small-scale or artisanal miner?	Interview Government	4.00
212	Are there benefits associated with being a small-scale or artisanal miner?	Interview Civil Society	4.00
213	Is it common for mining titleholders who do not qualify as small-scale or artisanal miners to claim that they indeed are small-scale or artisanal miners?	Interview Government	1.60
214	Is it common for mining titleholders who do not qualify as small-scale or artisanal miners to claim that they indeed are small-scale or artisanal miners?	Interview Civil Society	1.00

215	In practice, are the mechanisms for the settlement of disputes between ASM and other mining operations being used?	Interview Civil Society	1.60
216	In practice, do artisanal and small-scale miner associations participate in the monitoring, advocacy and protection of ASM mining and property rights?	Interview Civil Society	4.00
217	In practice, are ASM workers and their families able to access basic health and education services in the area where they work?	Interview Civil Society	2.80
<b>C2.7</b>	<b>Occupational Health and Safety</b>		
218	In practice, is the implementation of Occupational Health and Safety (OHS) standards and procedures including any related education and training requirements enforced?	Interview Industry	3.15
219	Is the grievance and complaints mechanism for operational health and safety working well in practice?	Interview Government	3.30
220	Is the grievance and complaints mechanism for operational health and safety working well in practice?	Interview Civil Society	2.50
221	In practice, does the government track the number of injuries and fatalities related to mining activities?	Interview Government	4.00
<b>C2.8</b>	<b>Mine Closure and Financial Sureties for Decommissioning</b>		
222	In practice is an initial Mine Closure and Reclamation Plan (MCRP) prepared and approved prior to the commencement of production?	Interview Government	3.50
223	In practice is a final MCRP prepared and approved prior to the commencement of mine closure activities and is it audited by independent experts?	Interview Government	2.93
224	In practice do mining companies consult communities and local government when developing and updating the Mine Closure and Reclamation Plan (MCRP)?	Interview Industry	3.23
225	How satisfied is civil society with the way mining companies consult with communities when developing and updating the Mine Closure and Reclamation Plan (MCRP)?	Interview Civil Society	1.80
226	How satisfied is local government with the way mining companies consult with communities when developing and updating the MCRP?	Interview Government	2.00
227	Are Mine Closure and Remediation Plans made public in practice and are they widely available?	Interview Government	2.66
228	How satisfied is civil society with the public availability and accessibility of MCRPs?	Interview Civil Society	1.33
229	How satisfied is the mining industry with the way the institutions tasked with monitoring and enforcing the environmental and social obligations associated with mine closure are carrying out their tasks?	Interview Industry	2.25
230	How satisfied is civil society with the way the institutions tasked with monitoring and enforcing the environmental and social obligations associated with mine closure are carrying out their tasks?	Interview Civil Society	2.00
231	In practice does progressive rehabilitation take place to reduce the scope and cost of work needed for mine closure and reclamation once production ceases?	Interview Industry	4.00
232	In practice are mining companies setting aside funds for mine closure consistent with the estimates in the MCRP and are the funds sufficient to cover the costs of premature closure as well as the cost of closure by third party contractors in the event this becomes necessary?	Interview Industry	3.64
233	In practice, are adequate procedures being followed regarding the funds being set aside for mine closure?	Interview Government	3.55
234	How satisfied are mining companies with the procedures in place regarding the funds being set aside for mine closure?	Interview Industry	2.29
235	In practice is government working to inventory abandoned mine sites, and determine the most effective way forward?	Interview Government	3.00
236	In practice, is the approved plan for moving forward with abandoned mine sites being implemented?	Interview Government	4.00

3	<b>Mining Taxation</b>		
B3	<b>Tax Policy and Tax Administration Rules</b>		
B3.1	<b>Tax Policy and Instruments</b>		
237	Are there legally binding provisions that prescribe which government agencies have the authority to collect taxes, royalties, and other payments (if applicable) from mining companies?	Primary	4.00
238	Are income and withholding tax payments and royalties from mining companies to government required by law to be placed in the national treasury or other designated accounts?	Primary	4.00
239	Are the rates, formulae and bases for the main fiscal instruments (such as income taxes, withholding taxes, indirect taxes and royalties) that apply to mining prescribed by law?	Primary	4.00
240	Are there legally binding provisions for the granting of tax incentives to mining companies and, if so, do they require that a cost-benefit analysis be conducted before granting the tax incentives?	Primary	4.00
241	Can the government negotiate fiscal provisions with mining companies that differ from those provided in the law and, if so, are these fiscal provisions being made public?	Primary	4.00
242	Are there legally binding provisions that ensure that the government has an adequate minimum revenue stream (relative to sales revenue) in all production periods?	Primary	1.00
243	Does the country employ an adequate mix of progressive and regressive fiscal instruments with respect to revenues from mining?	Primary	1.75
244	Are there legally binding provisions that require an annual disclosure of related party transactions?	Primary	4.00
245	Are there legally binding provisions regarding transfer pricing and, if so, are they consistent with good practice?	Primary	4.00
246	Are there legally binding provisions that limit the risk from thin capitalization and, if so, do they include interest rate caps and debt to equity caps?	Primary	3.00
247	Are there legally binding provisions that identify profits from the indirect or offshore transfer of exploration and mining assets/rights so that they are taxable in the host country?	Primary	1.00
248	In cases where the government holds equity shares in resource companies, are the actual benefits from equity holding greater than the costs for acquiring equity?	Interview Government	...
249	How satisfied is the mining industry with the stability over time of the fiscal terms for mining?	Interview Industry	2.36
250	Are there no or low tariffs on imports of capital equipment?	Primary	4.00
251	Do companies have to pay VAT or sales tax on imports of capital equipment?	Primary	1.00
252	Are there no or low tariffs (or non-tariff barriers) on raw material exports?	Primary	4.00
253	How satisfied is civil society with the current mining tax regime?	Interview Civil Society	2.50
B3.2	<b>Mining Tax Administration Rules</b>		
254	Are there legally binding provisions that specify which agencies collect mining sector payments and is the number of agencies involved relatively small?	Primary	4.00
255	Are there legally binding provisions for mining sector tax payment processes and, if so, do they cover detailed arrangements?	Primary	4.00
256	Are there legally binding provisions for mining sector royalty payment processes and, if so, do they cover detailed arrangements?	Primary	4.00
257	Does the government have a simplified tax collection system for ASM?	Primary	1.00
258	Are there legally binding provisions that require regular tax, cost and physical audits to be conducted of mining operations and, if so, do the provisions apply to all mining taxpayers (excluding ASM) and are the audits risk-based?	Primary	4.00
259	Are there legally binding provisions for penalties and sanctions for companies for non-compliance with tax legislation?	Primary	2.00
260	Are there legal provisions for independent agencies to exercise oversight of the administration of the fiscal regime?	Primary	4.00

261	Are there legally binding provisions that require government officials with a role in the oversight of the mining sector to disclose information about their financial interests in any extractive activity or project (NB: These could be general, e.g. not mining-specific provisions)?	Primary	4.00
262	If they exist, are national mining companies limited to a commercial role and subject to fiscal regulation in the same way as other commercial companies?	Primary	4.00
<b>C3</b>	<b>Mining Tax Administration and Auditing</b>		
<b>C3.1</b>	<b>Mining Tax Administration</b>		
263	In practice, are policies and procedures related to mining taxation publicly available, easily accessed, and understandable by the taxpayer?	Interview Industry	3.00
264	In practice, are changes to mining tax legislation undertaken through a consultative process and, if so, how satisfied is the mining industry with the process?	Interview Industry	1.58
265	In practice, does the taxation authority issue guidance notes for mining sector taxpayers and, if so, how satisfied is the mining industry with these guidance notes?	Interview Industry	2.00
266	In practice, are the bases on which taxes are levied subject to disputes between taxpayers and the tax authorities and if there are such disputes are they resolved through active tax tribunals?	Interview Government	3.50
267	Does the tax administration have a large taxpayer unit/office or one specialized in natural resources/mining?	Primary	4.00
268	In practice, does the large taxpayer unit/office or the one specialized in natural resources/mining have the capacity to fulfill its mandate in a satisfactory manner?	Interview Government	1.83
269	In practice, how satisfied is the mining industry with the way in which the large taxpayer unit/office or the one specialized in natural resources/mining is fulfilling its mandate?	Interview Industry	2.27
270	In practice, are taxes and payments by mining sector tax payers only collected by the mandated agencies?	Interview Government	4.00
271	How satisfied are you with the implementation of the "Works for Taxes" ("Obras por Impuestos") mechanism?	Interview Government	2.80
272	In practice, how well does the "Works for Taxes" ("Obras por impuestos") mechanism work?	Interview Industry	3.01
273	Are there any impediments that negatively impact the use of the "Works for Taxes" mechanism (e.g., high administrative costs, long waiting periods for approval, restricted definitions of potential beneficiaries, difficult access to the competent government agencies, or others)?	Interview Government	1.50
274	In practice, are the fiscal terms, including provisions for tax incentives in the law followed?	Interview Government	4.00
275	In practice, does the government negotiate fiscal terms and fiscal incentives with mining companies that differ from those in the mining and fiscal laws and regulations and, if so, does the government have well experienced and qualified representative to negotiate fiscal terms and fiscal incentives with mining companies and are the negotiated terms publicly available?	Interview Government	1.00
276	In practice, do government officials with a role in the oversight of the mining sector disclose information about their financial interest in any extractive activity or project?	Interview Government	1.00
277	How satisfied is the government with the implementation of the provisions in stabilization contracts?	Interview Government	2.50
278	How satisfied is civil society with the implementation of the provisions in stabilization contracts?	Interview Civil Society	2.00
<b>C3.2</b>	<b>Mining Tax Auditing</b>		
279	In practice, are tax, cost and physical audits of mining companies conducted systematically?	Interview Government	2.00
280	In practice, are the legally binding provisions regarding transfer pricing being implemented?	Interview Government	2.50

281	In practice, are there regular audits for domestic and international related party transfer pricing transactions?	Interview Government	4.00
282	In practice, are advanced pricing rules used for regularly occurring domestic and international related party transactions?	Interview Government	4.00
283	In practice, are there regular audits of mining companies for compliance with thin capitalization rules?	Interview Government	2.50
284	In practice, are the legally binding provisions on penalties and sanctions for non-compliance with tax legislation being implemented?	Interview Government	2.50
4	<b>Revenue Management and Distribution</b>		
B4	<b>Revenue Sharing and Fiscal Stabilization-- Rules</b>		
B4.1	<b>Revenue Sharing Rules</b>		
285	Are there legally binding provisions regarding arrangements for resource revenue sharing between central and sub-national governments that clearly articulate the objectives of resource revenue sharing and do they specify how much should be transferred to sub-national governments?	Primary	4.00
286	Does the Ministry of Finance have written guidelines regarding when and how yearly budget allocations to sub-national governments should be disbursed?	Primary	4.00
B4.2	<b>Fiscal Stabilization Rules</b>		
287	Are there legally binding provisions that require a medium-term fiscal framework?	Primary	4.00
288	Are there legally binding provisions for a mechanism to protect budget expenditures from revenue volatility?	Primary	4.00
C4	<b>Revenue Sharing, Fiscal Stabilization and Resource Revenue Transparency--Practice</b>		
C4.1	<b>Revenue Sharing Arrangements</b>		
289	In practice, are the arrangements for resource revenue sharing between central and sub-national governments being followed?	Interview Government	3.33
290	In practice, does the Ministry of Finance follow its guidelines regarding when and how it disburses budget allocations to sub-national governments and do sub-national governments receive their entire yearly budget allocations?	Interview Government	3.00
291	In practice, do the mechanisms for mining royalty and "canon" transfers work?	Interview Government	3.40
292	In practice, do the mechanisms for mining royalty and "canon" transfers work?	Interview Industry	2.75
293	In practice, do the mechanisms for mining royalty and "canon" transfers work?	Interview Civil Society	3.00
294	Do regional and municipal governments have the capacity to manage the funds transferred?	Interview Government	2.50
295	Do regional and municipal governments have the capacity to manage the funds transferred?	Interview Industry	1.75
296	Do regional and municipal governments have the capacity to manage the funds transferred?	Interview Civil Society	1.29
297	Is the amount spent by regional and municipal governments (the disbursement rate) adequate in relation to the amounts transferred by the central government?	Interview Government	2.50
298	Is the amount spent by regional and municipal governments (the disbursement rate) adequate in relation to the amounts transferred by the central government?	Interview Industry	1.68
299	Is the amount spent by regional and municipal governments (the disbursement rate) adequate in relation to the amounts transferred by the central government?	Interview Civil Society	1.50
300	Are expenditures and the impacts of funded projects adequately monitored and evaluated (through audits or other mechanisms)?	Interview Government	2.33
301	Are the expenditures and the impacts of funded projects adequately monitored and evaluated (through audits and other mechanisms)?	Interview Industry	2.13
302	Are the expenditures and the impacts of funded projects adequately monitored and evaluated (through audits and other mechanisms)?	Interview Civil Society	1.71
303	How satisfied are you with the way the mechanism is contributing to its stated purpose?	Interview Government	2.00

304	How satisfied is the mining industry with the way the mechanism is contributing to its stated purpose?	Interview Industry	1.73
305	How satisfied is civil society with the way the mechanism is contributing to its stated purpose?	Interview Civil Society	1.57
306	In your opinion, is there a need to reform the legislative framework in order to improve the efficiency of the transfer system?	Interview Government	1.00
307	In your opinion, is there a need to reform the legislative framework in order to improve the efficiency of the transfer system?	Interview Industry	2.36
308	In your opinion, is there a need to reform the legislative framework in order to improve the efficiency of the transfer system?	Interview Civil Society	1.00
309	How satisfied is the mining industry (your company) with the way in which regional and municipal governments use the mining royalty and "canon" funds transferred from central government for the benefit of the communities that are impacted by your project?	Interview Industry	1.75
310	How satisfied is civil society with the way in which regional and municipal governments consult with communities about the way they use the mining royalty and "canon" funds?	Interview Civil Society	1.57
311	How satisfied is the mining industry (Your company) with the way in which the institutions in charge of supervising and enforcing the rules for the use of funds transferred under the mining royalty and "canon" system are carrying out their responsibilities?	Interview Industry	1.78
312	How satisfied is civil society with the way in which the institutions in charge of supervising and enforcing the rules for the use of funds transferred under the mining royalty and "canon" system are carrying out their responsibilities?	Interview Civil Society	1.57
313	How satisfied is civil society with the public availability and accessibility of information on income and payments related to the transfer of mining royalty and "canon" funds?	Interview Civil Society	2.43
314	Do transfers from the mining royalty and "canon" funds make a contribution to decreasing intra-regional and inter-regional inequalities?	Interview Civil Society	2.00
<b>C4.2</b>	<b>Fiscal Stabilization</b>		
315	In practice, is the mechanism to protect budget expenditures from revenue volatility being applied?	Interview Government	2.50
316	In practice, have changes in commodity prices had a negative impact on budget performance?	Interview Government	1.75
<b>C4.3</b>	<b>Resource Revenue Transparency</b>		
317	Is all government spending from resource revenues appropriated through the national budget and, if not, are off-budget funds that manage resource revenues audited and subject to external oversight?	Primary	4.00
318	In practice, are the assets and liabilities of mining sector SOEs included in the public sector accounts as reported by the Ministry of Finance?	Interview Government	1.00
319	In practice, does the country disclose details relevant to mining sector revenues, such as data on production, sales, reported profits and payments by fiscal instruments, through EITI or another disclosure process?	Interview Government	4.00
<b>5</b>	<b>Local Impact</b>		
<b>B5</b>	<b>Local Content, Employment, Community Engagement, CSR and Social Issues</b>		
<b>B5.1</b>	<b>Local Content Rules</b>		
320	Is there a policy for the promotion of opportunities for local, regional and national supply of goods and services to the mining industry that is consistent with good practice?	Primary	4.00
321	Are there site-specific agreements with mining companies that promote opportunities for local, regional and national supply of goods and services to the mining industry?	Primary	...
322	Is there an agency in the government whose mandate includes tracking demand and supply of goods and services needed by the mining sector and does this agency periodically conduct this assessment?	Primary	1.00



323	Does the legally binding requirement to prepare and submit SIAs and SMMPs support local and national employment, supply of goods and services, and business development?	Primary	...
<b>B5.2 Employment Policies</b>			
324	Is there a legally binding provision for mining companies to give equal employment opportunities to women from local communities?	Primary	4.00
325	Is there a legally binding provision for mining companies to provide on-the-job training?	Primary	4.00
326	Are there legally binding provisions that prohibit child labor including ASM child labor?	Primary	4.00
327	Are there government commitments to provide women with equal employment opportunities and conditions?	Primary	4.00
328	Are there legally binding rules that require employment equity, has an agency been designated to enforce the rules and has the agency put in place monitoring procedures and enforcement mechanisms?	Primary	4.00
<b>B5.3 Rules on Community Engagement</b>			
329	Is there a legally binding requirement for community stakeholder consultation throughout the mine life with affected communities and, if so, is it consistent with good practice?	Primary	3.14
330	Does this legally binding requirement for community stakeholder consultation conform with good practice in terms of record keeping, access, and use of information?	Primary	4.00
331	Is there a legally binding requirement that the results of community stakeholder consultations be used in preparing and updating EIAs, EMMPs, SIAs and SMMPs?	Primary	4.00
332	Is there a legally binding requirement for Community Development Agreements between mining companies, government and affected communities and, if so, is it consistent with good practice?	Primary	1.00
<b>B5.4 CSR and Social Issues--Rules</b>			
333	Is there a national policy on Corporate Social Responsibility (CSR) that applies to mining and is publicly available and is there an agency that is responsible for oversight of the policy and its application in different sectors including mining?	Primary	1.00
334	Is there a legally binding requirement for free, prior and informed consent, has an agency been designated to enforce the requirement and has the agency put in place monitoring procedures and enforcement mechanisms?	Primary	4.00
335	Are there legally binding requirements for local governments and companies to work together to manage the effects of the potentially rapid and disruptive in-migration around mining operations?	Primary	4.00
336	Is there a legally binding requirement for companies to collect data on, report on, and address the impacts of mining on women separately from the impacts on men?	Primary	1.00
<b>C5 Local Supplier Development, Employment, Community Engagement, CSR and Social</b>			
<b>C5.1 Local Supplier Development</b>			
337	Has the government sought the views of a wide range of stakeholders in preparing the local content policy for goods and services within the mining value chain?	Interview Government	2.75
338	What percentage of goods and services is your company sourcing from local suppliers?	Interview Industry	3.33
339	How satisfied is the mining industry with the support provided for domestic suppliers in attaining local content goals?	Interview Industry	3.33
340	In practice, is there an agency in the government that is tracking demand and supply of goods and services needed by the mining sector and does this agency periodically track demand and supply?	Interview Government	1.38
341	In practice, does the Investment Promotion Agency (IPA) or similar organization have the capacity to fulfill its mandate in a satisfactory manner?	Interview Government	2.50
<b>C5.2 Employment</b>			
342	In practice, is your company providing on-the-job training for your employees?	Interview Industry	4.00
343	Are the laws prohibiting child labor, including ASM child labor, enforced?	Interview Civil Society	1.00

344	Is significant progress being made in implementing employment equity?	Interview Government	3.25
345	How satisfied is civil society with the government's actions to provide women with equal employment opportunities and conditions?	Interview Civil Society	1.71
346	How satisfied is civil society with industry's actions to provide women with equal employment opportunities and conditions?	Interview Civil Society	1.71
347	In practice are mining companies providing equal employment opportunities and conditions for women?	Interview Industry	3.50
348	In practice do mining companies value and respect their female employees?	Interview Industry	4.00
<b>C5.3</b>	<b>Community Engagement</b>		
349	In practice, are the consultations that take place between mining companies and affected communities meaningful?	Interview Civil Society	2.20
350	In practice are the consultations that take place between mining companies and affected communities comprehensive?	Interview Civil Society	2.45
351	Are the results of the mining company-community stakeholder consultations used in the preparation of relevant documents?	Interview Government	4.00
352	Is there social consensus regarding which administrative measures in the mining sector should be subject to prior consultation with affected communities?	Interview Government	1.50
353	Is there social consensus regarding which administrative measures in the mining sector should be subject to prior consultation with affected communities?	Interview Industry	1.50
354	Is there social consensus regarding which administrative measures in the mining sector should be subject to prior consultation with affected communities?	Interview Civil Society	1.00
355	Have there been recent examples where mining titles have been declared invalid for not following required prior consultation requirements?	Interview Government	1.00
356	Have there been recent examples where mining titles have been declared invalid for not following required prior consultation requirements?	Interview Industry	2.00
357	Have there been recent examples where mining titles have been declared invalid for not following required prior consultation requirements?	Interview Civil Society	1.25
358	Are you aware of an applicable legal timetable for prior consultation procedures and is this timetable usually followed in practice?	Interview Government	2.29
359	Are you aware of an applicable legal timetable for prior consultation procedures and is this timetable usually followed in practice?	Interview Industry	2.38
360	Are you aware of an applicable legal timetable for prior consultation procedures and is this timetable usually followed in practice?	Interview Civil Society	3.25
361	In practice are community development agreements negotiated between mining companies and affected communities and local governments?	Interview Civil Society	3.82
362	In practice do women consider that mining companies and government are doing a satisfactory job addressing women's concerns and issues?	Interview Civil Society	2.18
<b>C5.4</b>	<b>CSR and Social Issues</b>		
363	In practice, how satisfied are mining community representatives with how industry, government and civil society collaborate in the planning and implementation of Community Social Responsibility (CSR) activities and with the participation of women in these activities?	Interview Civil Society	1.75
364	In practice, how satisfied is the mining industry with the planning and implementation of CSR activities?	Interview Industry	2.67
365	In practice are the health services in mining communities similar to or better than nearby non-mining communities?	Interview Civil Society	3.14
366	In practice are the education services in mining communities similar to or better than in nearby non-mining communities?	Interview Civil Society	3.14
367	In practice, do mining communities depend on regular support from mining companies for the provision of basic services?	Interview Civil Society	2.07

368	In practice are the effects of the potentially rapid and disruptive in-migration around mining operations adequately managed?	Interview Civil Society	1.36
369	Does the government recognize indigenous people on its territory and, if so, does it safeguard their rights in relation to mining?	Interview Civil Society	3.29
370	In practice do indigenous groups consider that mining companies and government are doing a satisfactory job addressing their concerns and issues of indigenous groups?	Interview Civil Society	2.05
371	If the Government has a policy of free, prior and informed consent, is it implemented in practice?	Interview Government	2.83
372	In practice do women who are land users but not land owners receive adequate compensation for loss of land taken for mining?	Interview Civil Society	2.00
373	In practice does the government provide support to improve the productivity and incomes of female subsistence farmers who have had to relocate their agricultural activities due to mining development taking place?	Interview Government	2.00

## Anexo III: Rol de MINEM

La función principal del MINEM hoy es la promoción de inversiones, a través del monitoreo de un pipeline de proyectos de los cuales no controla el desarrollo. Los objetivos son el aumento del número de proyectos y de los montos de la inversión, y en consecuencia un mayor volumen de producción de minerales. Las otras funciones del MINEM se restringen a la normativa sectorial, procedimientos administrativos, formalización minera e información, como sigue:

- **Dirección General de Minería (DGM):** establece propuestas de políticas y normas técnicas y legales relacionadas con el sector; otorga los títulos de concesiones de beneficio, labor general y transporte minero; concede autorizaciones de las operaciones; aprueba programas de inversión y estudios de factibilidad para los contratos de garantías y medidas de promoción a la inversión; coordina con los gobiernos regionales para la MAPE; hace el inventario de pasivos ambientales mineros; compila estadísticas mineras por consolidación de cifras presentadas por las empresas en sus informes anuales y administra el Sistema de Información Minera.
- **Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM):** propone regulación ambiental, guías y lineamientos para el sector (a partir de orientaciones generales y una revisión del MINAM); evalúa los proyectos de normas ambientales; evalúa y decide la aprobación o desaprobación de los instrumentos ambientales presentados al MINEM para la exploración (DIA-FTA) y actividades de explotación de impacto limitado sobre el ambiente (EIA-sd); y evalúa planes de cierre de minas (la DGM evalúa el presupuesto del cierre y emite una opinión sobre la garantía).
- **Dirección de Formalización Minera:** encargada de la formalización de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE).
- **Oficina General de Gestión Social:** encargada de la conducción de los procesos de consulta previa en proyectos de energía, hidrocarburos y minas, en coordinación con los órganos competentes, y del seguimiento y monitoreo de los compromisos sociales asumidos por los titulares mineros en sus planes de responsabilidad social.
- **Dirección General de Promoción y Sostenibilidad Minera (DGPSM):** recién creada, realiza acciones de coordinación, articulación, difusión y fomento que promuevan el desarrollo sostenible de las actividades mineras.

# Anexo IV: Normas ambientales más relevantes para el sector

- Ley 28611: Ley General del Medio Ambiente (2005), que estableció pautas ambientales aplicables a todos los tipos de minería.
- Ley 26821: Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales.
- Ley 27446: Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su reglamento (Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM), el cual tiene por objeto lograr la efectiva identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio de proyectos de inversión, así como de políticas, planes y programas públicos, a través del establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA). El MINAM, en su calidad de ente rector del SEIA, se encarga de asegurar mecanismos de integración y coordinación transectorial sobre la gestión ambiental de los impactos ambientales de los proyectos de inversión entre los distintos escalafones de gobierno.
- Reglamento Ambiental para Actividades de Exploración Minera (Decreto Supremo No. 020-2008-EM).
- Ley que regula el Cierre de Minas (Ley 28090) y su reglamento (Decreto Supremo No. 033-2005-EM).
- Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero (Decreto Supremo No. 040-2014-EM) que, después de casi 21 años, derogó el primer reglamento sectorial en esta materia.
- Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera (Decreto Supremo No. 042-2017-EM), que derogó el Decreto Supremo No. 020-2008-EM.
- Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera (No. 019-2020-EM).
- Estándares de Calidad Ambiental para Agua (Decreto Supremo No. 004-2017-MINAM).
- Estándares de Calidad Ambiental para Aire (Decreto Supremo No. 003-2017-MINAM).
- Estándares de Calidad Ambiental para Suelo (Decreto Supremo No. 011-2017-MINAM).
- Estándares de Calidad Ambiental para Ruido (Decreto Supremo No. 085-2003-PCM).
- Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (Decreto Legislativo 1278) y su reglamento (Decreto Supremo No. 014-2017-MINAM).

Salvo por el cateo y la prospección (cuando no involucren perforaciones), la ejecución de las actividades mineras en Perú requiere de la obtención previa de una “certificación ambiental”, la cual es otorgada con la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente.

# Anexo V: Ejercicio de Votación - Prioridades

Instrucciones: A continuación encontrará una lista de 25 temas que son importantes para el funcionamiento del sector minero de un país. Están organizados en seis amplias áreas: la gestión del sector minero más las cinco etapas de la cadena de valor de las IE. Piense en los temas en los que el sector minero de su país más necesita cambios y mejoras. Tiene 100 votos; asigne estos votos entre los 25 temas de manera tal que el número de votos indique qué tan importante considera que es cada tema. Puede dividir sus votos en los temas que desee, muchos o pocos. Específicamente, si cree que solo hay un tema importante, asigne allí sus 100 votos. Por otro lado, si cree que cuatro temas son igual de importantes, otorgue 25 votos a cada uno de los cuatro. O bien, si cree que un tema es muy importante, pero otros dos siguen siendo relativamente importantes, podría dividir sus votos 60-20-20.

	Indicadores	Votos
<b>Gestión del sector minero</b>	Políticas del sector	
	Diálogo sectorial	
	Funciones y responsabilidades	
	Coordinación intergubernamental	
<b>Contratos, licencias y exploración</b>	Recopilación y mantenimiento de información geológica	
	Asignación de licencias	
	Gestión y transferencia de licencias	
<b>Operaciones mineras</b>	Legislación y procesos mineros	
	Tierra, compensación y reasentamientos	
	Gestión del impacto ambiental	
	Gestión del impacto social	
	Transporte de Minerales	
	Minería artesanal y de pequeña escala	
	Salud y seguridad ocupacional	
	Cierre de minas y garantías financieras para el desmantelamiento	
<b>Política y administración tributaria</b>	Política e instrumentos fiscales	
	Administración tributaria	
	Auditoría fiscal	
<b>Gestión y distribución de ingresos</b>	Participación en los ingresos	
	Estabilización fiscal	
	Transparencia de los ingresos por recursos	
<b>Impacto local</b>	Desarrollo de contenido local/proveedores locales	
	Empleo	
	Participación de la comunidad	
	RSC y temas sociales	





[www.bancomundial.org.pe](http://www.bancomundial.org.pe)



[/BancoMundialPeru](https://www.facebook.com/BancoMundialPeru)



[BancoMundialLAC](https://twitter.com/BancoMundialLAC)