Universidad Continental

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA

Trabajo de Investigación

Fortalecimiento de la gestión del Gobierno Regional de Cusco para implementar el proceso de formalización minera, en el marco del Programa Presupuestal 0126-Formalización Minera de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal

Nilo Estrada Espinoza
Armando Willington Huisa Chullo
Fredy Ugarte Altamirano

Para optar el Grado Académico de
Maestro en Gerencia Pública

Cusco, 2022

Repositorio Institucional Continental
Trabajo de investigación

Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

Asesor

Mg. Kattia del Pilar Rosario Quiroz

Dedicatoria

Este proyecto los dedicamos a nuestros familiares que con mucho cariño y solidaridad nos han brindado su apoyo incondicional y aliento en todos los proyectos personales y profesionales que hemos emprendido, y a todos nuestros colaboradores por el apoyo y motivación que nos han brindado.

Agradecimiento

Expresamos nuestro profundo agradecimiento a las personas y colaboradores que nos han motivado para cursar los estudios de posgrado, asimismo a nuestros profesores de la Maestría Gerencia Púbica quienes con esmero nos han trasferido sus conocimientos, a nuestros asesores doctor Alfonso Gutiérrez y Kattia Rosario, al Director Académico, directivos y personal administrativo de la Universidad Continental.

Resumen

La formalización minera debe asumirse con una visión integral, dándole una mirada desde la gestión de calidad de los recursos (humanos, logísticos, financieros) de parte del estado, así como las condiciones (técnicas, sociales, ambientales, de seguridad, etc) de las actividades que se pretende formalizar, la misma que debe formularse con una visión de largo plazo y estabilidad en el tiempo, creándose condiciones para que el pequeño productor minero y el productor minero artesanal adquiera por voluntad propia una conducta atraída por la formalización de sus actividades mineras.

La presente investigación propone una serie de herramientas que nos ayudaran a mejorar problemas internos de la institución encargada del proceso de formalización minera en la región Cusco y en menor medida de la institución encargada de proponer las normas , partiendo desde el diseño de un Programa o Plan Regional de Formalización Minera finamente estructurado que nos sirva de guía para la ejecución de las actividades del proceso, enmarcado en lo eficaz y lo oportuno, asimismo, la gestión del recurso humano es otro de los aspectos en el que vamos a incidir con el objeto de conseguir políticas y estándares óptimos para la evaluación y selección de personal para las tareas de la implementación del Programa Regional de Formalización Minera, sin que esto, tenga implicancias en dejar de lado los periódicos programas intensivos de sensibilización y reforzamiento de capacidades del personal de toda la DREM-Cusco y en especial a los funcionarios de las áreas encargadas del proceso de formalización, a sabiendas de que las capacitaciones periódicas son los medios apropiados para la búsqueda de mejorar los conocimientos, habilidades, actitudes de los funcionarios para su adaptación al ejercicio de determinadas funciones y a la ejecución de tareas específicas para lograr su mejor desempeño en las actividades planificadas dentro del proceso de formalización minera, por otro lado todo esto debe ir acompañado de arreglos tanto en el marco normativo general como en los dispositivos específicos de modo que permitan dar viabilidad legal a los propuesto en el presente trabajo y permitir una formalización real y oportuna a los mineros de la pequeña minería y minería artesanal que desde

hace un buen tiempo se encuentran el proceso de formalización de sus actividades sin el éxito esperado.

Todo ello sobre la base de un análisis crítico de la gestión del proceso formalización minera llevadas a cabo por la Dirección General de Formalización Minera – DGFM y la Dirección Regional de Energía y Minas – DREM del Gobierno Regional de Cusco, a fin de prestarle atención desde un enfoque adecuado a los retos de la formalización bajo el concepto de la calidad administrativa (calidad del servicio), sabiendo que el desafío es precisamente su incorporación a la gestión pública, la misma que debería ser tomada como un paso hacia un gobierno transparente y una oportunidad de mejora continua de las instituciones del sector público.

Abstract

The mining formalization must be assumed with an integral vision, giving a look from the quality management of resources (human, logistic, financial) from the state, as well as the conditions (technical, social, environmental, safety, etc.) of the activities that are intended to be formalized, the same that must be formulated with a long-term vision and stability over time, creating conditions for the small mining producer and the artisanal mining producer to acquire a behavior attracted by the formalization of their activities Mining

This research proposes a series of tools that will help us improve internal problems of the institution responsible for the mining formalization process in the Cusco region and to a lesser extent of the institution responsible for proposing the standards, starting from the design of a Program or Plan Regional Mining Formalization finely structured to serve as a guide for the execution of the activities of the process, framed in the effective and appropriate, also, the management of human resources is another aspect that we will influence in order to achieve optimal policies and standards for the evaluation and selection of personnel for the tasks of the implementation of the Regional Mining Formalization Program, without this having implications in leaving aside the periodic intensive awareness-raising and capacity-building programs of the personnel of the entire DREM- Cusco and especially the officials of the areas in charge of The formalization process, knowing that periodic trainings are the appropriate means to seek to improve the knowledge, skills, attitudes of officials to adapt to the exercise of certain functions and the execution of specific tasks to achieve their best performance in planned activities within the mining formalization process, on the other hand all this must be accompanied by arrangements both in the general regulatory framework and in specific devices so as to allow legal feasibility to those proposed in this work and allow a real formalization and opportune to the miners of the small mining and artisanal mining that for a long time are the process of formalization of their activities without the expected success.

All this based on a critical analysis of the management of the mining formalization process carried out by the General Directorate of Mining Formalization - DGFM and the Regional Directorate of Energy and Mines - DREM of the Regional Government of Cusco, in order to pay attention from an adequate approach to the challenges of formalization under the concept of administrative quality (quality of service), knowing that the challenge is precisely its incorporation into public management, which should be taken as a step towards transparent government and opportunity for continuous improvement of public sector institutions.

Índice del contenido:

Contenido

Asesor:..... 2
Dedicatoria:..... 3
Agradecimiento:..... 4
Resumen:..... 5
Abstract:..... 7
Índice del contenido:..... 9
Índice de tablas:..... 12
Índice de figuras:..... 13
Introducción:..... 14
CAPITULO I: GENERALIDADES..... 16
1.1. Antecedentes..... 16
1.2. Identificación de la realidad-problema..... 16
1.3. Justificación del Trabajo de Investigación..... 30
1.4. Propósito del Trabajo de Investigación..... 31
1.5. Aspectos metodológicos..... 31
1.6. Alcances y limitaciones del Trabajo de Investigación..... 32
CAPITULO II: MARCO TEÓRICO..... 34
2.1. Marco teórico..... 34
2.1.1. Investigaciones previas relacionadas..... 34
2.1.2. Modelos conceptuales basados en evidencias sobre la realidad problema..... 39
2.1.3. Otras Bases teóricas..... 42
CAPITULO III: EL DIAGNOSTICO..... 62
3.1. Determinación del problema..... 63
3.1.1. Árbol de Problemas y de Causas..... 66
3.1.2. Sustento de evidencias..... 68
3.2. Análisis Organizacional..... 70
3.2.1. La Organización..... 70
3.2.1.1 Razón de ser..... 74
3.2.1.2 El subsistema Tecnológico..... 76

3.2.1.3 El subsistema estructural 78
3.2.1.4 El subsistema Psicosocial 81
3.2.1.5 El subsistema de Gestión 83
3.2.2. Entorno Organizacional 85
3.2.2.1 Entorno Inmediato 85
3.2.2.2 Entorno Intermedio 86
3.2.2.3 Tendencias Globales 89
3.3. Análisis de Stakeholders 90
CAPITULO IV: LA FORMULACIÓN 94
4.1. Determinación de objetivos y medios 94
4.1.1. Árbol de Objetivos y Medios 95
4.1.2. Sustento de evidencias 96
4.2. Análisis de Alternativas 99
4.3. Productos 101
4.4. Actividades 102
CAPITULO V: LA PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN: 104
5.1. Descripción de la propuesta de implementación 104
5.2. Identificación de Recursos Críticos 109
5.2.1. Comunicación estratégica 109
5.2.2. Incidencia en Stakeholders 110
5.2.3. Recursos Humanos 110
5.2.4. Recursos Financieros 112
5.2.5. Recursos Logísticos 116
5.2.6. Recurso Tiempo 117
5.3. Arquitectura Institucional (Intra e inter organizacional) 119
5.4. Metas periodo de 3 años 120
CAPITULO VI: ANÁLISIS DE VIABILIDAD 123
6.1. Análisis de Viabilidad 123
6.1.1. Viabilidad Política 123
6.1.2. Viabilidad Técnica 123

6.1.3. Viabilidad Social 124
6.1.4. Viabilidad Presupuestal 124
6.1.5. Viabilidad Operativa. 124
6.2. Análisis de Viabilidad según análisis de actores 125
6.3. Análisis de Viabilidad según evaluación estratégico-gerencial 125
6.3.1. Generación de valor público 125
CAPITULO VII: SEGUIMIENTO 127
7.1. Desarrollo de Indicadores para seguimiento 127
7.2. Desarrollo de Indicadores de resultado 129
CAPITULO VIII.- CONCLUSIONES 131
CAPITULO IX .- RECOMENDACIONES 133
CAPITULO X.- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS 134
CAPITULO XI.- ANEXOS: 136
Anexo 1.- Matriz de Consistencia 136
Anexo 2.- Glosario de Términos y Acrónimos 138
Anexo 3.- Productos 142
Producto 1.- Programa Regional de Formalización Integral de la Pequeña Minería y Minería Artesanal 142
Producto 2. Programa de Reforzamiento y Desarrollo de Capacidades. 162
Producto 3.- Manual de Políticas de Reclutamiento y Selección de Personal. 169
Producto 4.- Propuesta de modificatorias al marco normativo que regula el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. 176

Índice de Tablas

Tabla N° 01: Cantidad de mineros de la MAPE en 2003 en algunos países del mundo 18
Tabla N° 02 : Personal de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco 73
Tabla N° 03: Requisitos del Proceso de Formalización y responsables de resolver 76
Tabla N° 04: Identificación de Actores 90
Tabla N° 05: Comportamiento de Actores con Relación a los Productos 91
Tabla N° 06: Matriz de Poder - Influencia Actor por Actor 92
Tabla N° 07: Alternativa de Intervención del PP 126 99
Tabla N° 08: Actividades del Programa Presupuestal 126 102
Tabla N° 09: Recursos Humanos con que actualmente se cuenta en la VU ..111
Tabla N° 10: Requerimiento de Recursos Humanos para implementar los productos 112
Tabla N° 11: Costos de Implementación del Primer Producto 114
Tabla N° 12: Costos de Implementación del Producto 2 115
Tabla N° 13: Costos de Implementación del producto 3 115
Tabla N° 14 : Costos de implementación del producto 4 116
Tabla N° 15 : Logística requerida para la implementación de los productos...116
Tabla N° 16 : Metas en un periodo de 3 años 121
Tabla N° 17 : Indicadores de seguimiento del programa presupuestal 126 127
Tabla N° 18: Indicadores de seguimiento de implementación del trabajo de investigación 128
Tabla N° 19: Indicadores de resultados del Programa Presupuestal 126 129
Tabla N° 20: Indicadores de resultados del trabajo de investigación 130

Índice de Figuras

Figura 1: Distribución de la MAPE en el mundo 17
Figura 2: Crecimiento del número de mineros de la MAPE en el mundo..... 18
Figura 3: Métodos de explotación de la MAPE..... 20
Figura 4: Estimaciones de cantidad de mineros de la MAPE en América Latina 21
Figura 5 : Áreas de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la región Cusco 23
Figura 6: Requisitos del Proceso de Formalización Minera Integral 27
Figura 7: Número de Inscripciones en el REINFO Nacional 28
Figura 8: Número de inscripciones en el REINFO en la región de Cusco..... 29
Figura 9: Árbol de Problemas del Programa Presupuestal 126 67
Figura 10: Árbol de problemas del trabajo de investigación. 68
Figura 11: Estructura de organización de la DREM – Cusco..... 73
Figura 12: Árbol de Objetivos y Medios del PP 126 94
Figura 13: Árbol de objetivos del Trabajo de Investigación. 96
Figura 16 : Cronograma de implementación de los productos.....118

Introducción

Cuando hablamos de minería, la percepción inmediata que adquirimos se concentra en Yanacocha, Tía María, Antapacay, etc. proyectos del estrato de la Gran Minería, debido a la atención que el Estado y determinados sectores (ministerios, prensa, organizaciones) le prestan, olvidando que también existen las actividades de pequeña minería y la minería artesanal, que si bien es cierto, no implican grandiosas inversiones, ello no debería significar que no sean importantes para la economía del país; relacionándolos por el contrario con el delito, el crimen, la ilegalidad, la contaminación, etc., tipificaciones que le han restado valor a esta actividad para que el Estado vuelque con fuerza y firmeza su compromiso para resolver los problemas relacionados con esta.

Asimismo, la falta de una respuesta adecuada y oportuna acción del Estado frente al fenómeno de la minería ilegal y sus efectos negativos ocasionados en la naturaleza y la sociedad en su conjunto, se ha constituido en una debilidad y motivo de conflictividad que se acrecentó de manera vertiginosa a partir de la década de 2000, debido al auge de los precios de los metales.

Sin embargo, la minería informal realizada por los mineros en proceso de formalización, sean artesanales o de la pequeña minería, no debe confundirse con la minería ilegal quienes obtienen ganancias de forma ilícita, incluso a veces a costa de los primeros.

Por los antecedentes encontrados la minería artesanal y de pequeña escala han existido en el mundo por muchos siglos y en nuestro medio por muchas décadas y actualmente se han convertido en un medio de subsistencia para un segmento considerable de personas. No obstante, esta actividad se ha ejecutado sin tener en cuenta estándares de carácter técnico lo que ha provocado consecuencias negativas de impacto ambiental, social, territorial, de salud y de seguridad de las personas, entre otros.

En ese sentido esta investigación, presenta un estudio y análisis crítico de la gestión del proceso de formalización minera llevada a cabo por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Cusco, con el objetivo de poner en relieve la importancia los retos de la formalización bajo el concepto de la calidad administrativa (calidad del servicio), sabiendo que el desafío es

precisamente su incorporación a la gestión pública, la misma que debe ser tomada como un paso hacia un gobierno transparente y una oportunidad de mejora continua de las instituciones del sector público, abordando esta problemática desde una óptica critica, analítica y cualitativa del Programa Presupuestal 126 “Formalización Minera de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”, diseñado por la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas, e Implementado por la Dirección Regional de Energía y Minas – DREM Cusco. En ello determinaremos e identificaremos los problemas al interior de la institución que no hacen posible ejecutar e implementar el proceso de formalización de forma satisfactoria y proponer las soluciones apostando por ponerle una bisagra a la clásica discusión de que los mineros informales son los que no desean formalizarse, para darle lugar a una renovada opinión, de que la formalización minera tendrá éxito si resolvemos los problemas, complicaciones y dificultades internas propias de la gestión pública.

CAPITULO I: GENERALIDADES

1.1. Antecedentes

La regulación de las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal, fueron incorporadas en el marco legal minero peruano a partir del año 2002, con la entrada en vigencia de la Ley N° 27651 Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. Sin embargo, desde entonces no se han logrado avances significativos en la formalización de estas actividades.

Los continuos cambios en la legislación a lo largo del tiempo, especialmente a partir del año 2012 con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1105, una vez más, no han contribuido a la formalización de las personas dedicadas a esta actividad en las áreas permitidas para la pequeña minería. Ante los escasos avances obtenidos hasta entonces, en el año 2016, se promulgó un nuevo marco normativo que buscaba enmendar los desaciertos y vacíos del ordenamiento anterior, con el objetivo, de retomar el impulso al proceso de formalización de la pequeña minería y la minería artesanal, proceso que actualmente se encuentra en curso y culmina en el año 2021.

Los problemas que han obstaculizado el avance en el proceso de formalización de la pequeña minería y la minería artesanal, se vinculan con los vacíos y deficiencias de la normatividad y la falta de capacidades de gestión integral del proceso de formalización. Estos problemas afectan tanto a los mineros informales que buscan formalizar sus actividades mineras, como a los direcciones o gerencias regionales de energía y minas de los gobiernos regionales. En este último caso, este problema resulta medular, pues los funcionarios de estas instituciones son los encargados de evaluar el cumplimiento de los requisitos establecidos para la formalización.

1.2. Identificación de la realidad-problema.

Según investigaciones de nivel internacional, la minería artesanal y de pequeña escala está reconocida como una considerable fuente de ingresos económicos para millones de personas en unos 80 países de todo el mundo, entre ellas el World Gold Council (Consejo Mundial del Oro); o el Banco Mundial, consideran que la Minería artesanal y de pequeña escala toma lugar en diversas regiones del mundo, principalmente en el sur global: África subsahariana, Asia, Oceanía, América Central y del Sur. El término "artesanal y en pequeña escala" se ha definido de varias maneras en cada región y en cada uno de los países, a menudo se caracteriza en términos del número de mineros, la capacidad de producción de una mina, el nivel de mecanización o tamaño de las inversiones de capital.

La siguiente figura muestra el porcentaje aproximado de población dependiente de la pequeña minería y minería artesanal en el mundo.

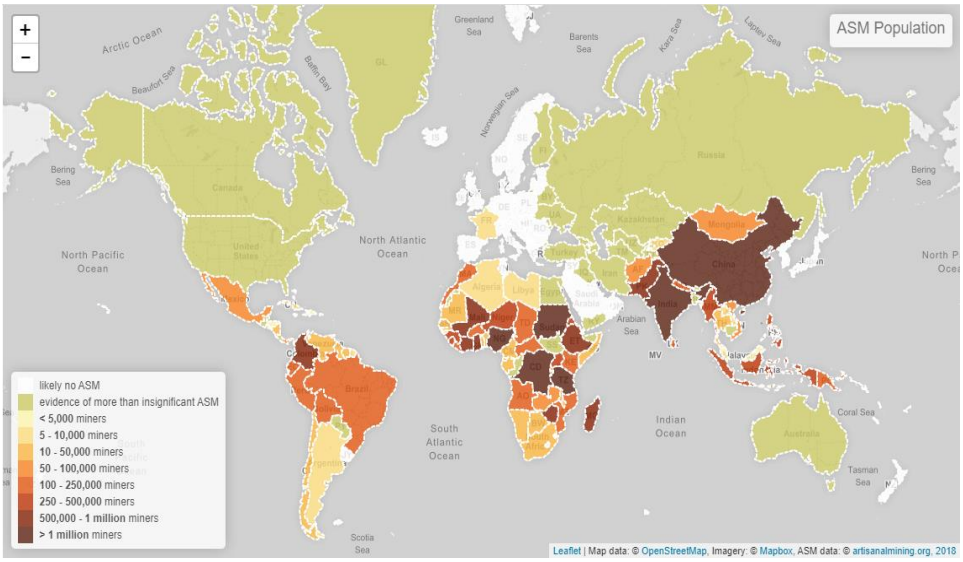

Figura 1: Distribución de la MAPE en el mundo
Fuente: http://artisanalmining.org/Inventory/

En el siguiente cuadro se muestra la estimación del crecimiento del número de mineros que se dedican a la pequeña minería y minería artesanal en el mundo.

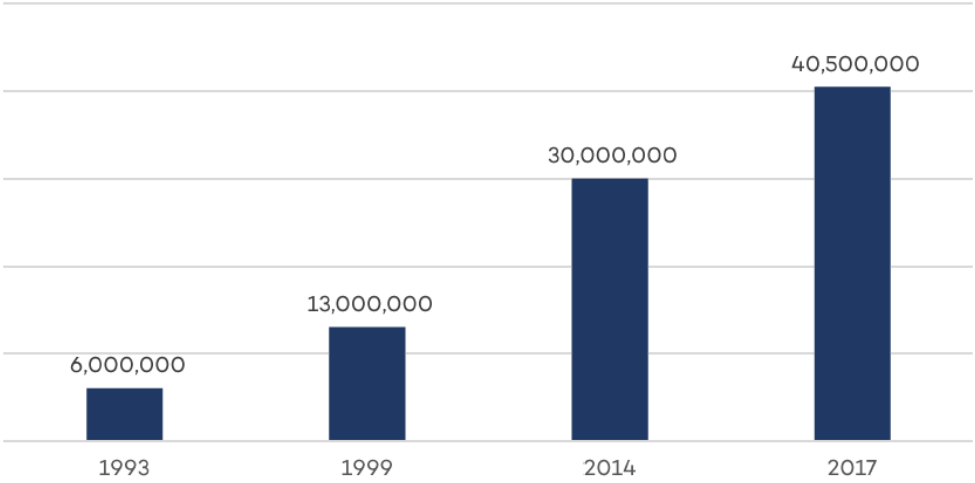

Figura 2: Crecimiento del número de mineros de la MAPE en el mundo
Fuente: Global Trends in Artisanal and Small- Scale Mining (ASM – 2017)

Diversas publicaciones dan cuenta del crecimiento de esas cifras.

(Altomonte & Sanchez, 2016) sostienen que por estudios realizados por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - IIED (2013), la minería artesanal y de pequeña escala emplea entre 20 millones y 30 millones de personas alrededor del mundo y se estima que el número de trabajadores asociados indirectamente a esas actividades es entre 3 y 5 veces dicha cantidad.

Las actividades de pequeña minería y minería artesanal que operan en condiciones de informalidad se encuentran particularmente en algunos países en desarrollo de África, Asia y América Latina. En siguiente tabla se muestran los datos de la cantidad de personas trabajando bajo estas condiciones, que fueron publicadas por Mining, Minerals and Sustainable Development Project (MMSD) del International Institute for Environment and Development y recogidas por (Hentschel, Hruschka, & Priester, 2003).

Tabla N° 01:

Cantidad de mineros de la MAPE en 2003 en algunos países del mundo

País	**Cantidad de trabajadores**
Bolivia	72.000
Brasil	10.000

Burkina Faso	100.000 a 200.000
Ecuador	92.000
Ghana	200.000
India	500.000
Mali	200.000
Mozambique	60.000
Perú	30.000
Sudáfrica	10.000
Tanzania	550.000
Zambia	30.000
Zimbabue	350.000

Fuente: Hentschel, T., Hruschka, F., Priester, M. 2002. Global Report on Artisanal & Small-Scale Mining. International Institute for Environment and Development (IIED), Londres.

Considerando que en el nuevo milenio los precios de los metales se han ido incrementando vertiginosamente, las cifras del cuadro anterior han sufrido un ascenso considerable como por ejemplo en el caso de Perú de 30 000 a unas 100 000 personas que se dedican a la actividad de pequeña minería y minería artesanal.

En América Latina y el Caribe, la minería artesanal y la pequeña minería es desarrollada por personas, grupos, familias o cooperativas con altos niveles de vulnerabilidad, pobreza y marginación (mujeres, niños y migrantes, entre otros). Los mismos que se dedican a esta actividad porque encuentran en dichas actividades una oportunidad de salir del nivel de vida y pobreza.

Se estima, que a pesar de que los ingresos no sean mucho mayores que los de otras actividades rurales como la agricultura, ganadería o la forestal; se emplean mínimamente 10 veces más trabajadores que en la minería a gran escala, fomentando el desarrollo económico local en torno a los sitios donde se realiza.

Escenarios de pobreza, falta de oportunidades, desempleo y el bajo nivel de educación en las regiones andinas llevan a las personas a buscar el sustento de sus familias a través de las actividades de

pequeña minería y en especial de la minería artesanal, que parecería convertirse en su única y principal alternativa de su fuente de ingresos, razón por la cual, el minero en su incesante búsqueda de formalizar sus actividad se ha encontrado con dificultades de orden normativo y administrativo como consecuencia de una deficiente gestión de proceso de formalización por parte de la autoridad minera.

Minería subterránea

Minería aluvial

Minería No Metálica

Selección – Pallaqueo

Figura 3: Métodos de explotación de la MAPE
Fuente: Fotos referenciales de Google

De continuar con esta situación de informalidad los impactos generados serian: i) la alteración del medio ambiente; ii) la invasión de derechos mineros de terceros, iii) la afectación a la propiedad privada; iv) problemas con tierras de comunidades campesinas, nativas y áreas protegidas por el Estado, y v) problemas con las autoridades del gobierno.

De acuerdo a estudios realizados por el Ministerio de Energía y Minas en el año 2010, en el Perú, existe una población significativa que se dedican a las actividades de pequeña minería y minería

artesanal, superan los 100 mil mineros y los 400 mil indirectamente relacionados a esta actividad, explotando distintas sustancias metálicas y no metálicas como medio de subsistencia, sea por métodos de minería subterránea, superficial y aluvial (placeres auríferos).

Figura 4: Estimaciones de cantidad de mineros de la MAPE en América Latina
Fuente: https://elcomercio.pe/economia/peru/desafio-mitigar-mineria-informal-exito-fracaso-181183-noticia/ "El desafío de mitigar la minería informal: ¿Éxito o fracaso?" – 2014.

Actualmente en nuestro país, el nivel de informalidad es alto y el esfuerzo de los gobiernos por formalizar esta actividad se ha visto obstruido por los complicados procesos burocráticos impuestos por el propio Estado, con los que irónicamente pretenden resolver de manera centralizada, lo que por el contrario muestra un limitado interés social y nula voluntad política.

Para que las políticas de formalización sean efectivas se requiere de un Estado que opere con calidad, eficiencia y dinamismo frente a las dificultades por las que transige el sector informal e incentive a los

mineros artesanales y de pequeña escala a participar en el proceso de formalización y en el mercado en el marco de una competencia justa.

La escasa voluntad política y la indiferencia de quienes conforman el estado; el desconocimiento y la inoperancia de los que conforman las entidades competentes en materia de pequeña minería y minería artesanal, la corrupción enquistada en el interior de las instituciones y las malas políticas de formalización, han sentenciado a los grupos y personas que se dedican a esta actividad a condiciones de vulnerabilidad, ilegalidad y marginación que por lo general se traducen en carencias y limitaciones de acceso a los mercados, que suponen altos riesgos para su financiamiento, y que los insumos y la comercialización ocurran a través de canales ilegales (mercados negros) y menos lucrativos; cuando esto sucede, suele transformarse en una puerta abierta para el ingreso de grupos armados vinculados a negocios ilícitos (financiamiento ilegal, lavado de dinero, entre otros). La participación de grupos como estos, transforman situaciones de informalidad en actividades ilícitas e ilegales, que derivan en la evasión de impuestos, además de producir los efectos negativos ya conocidos en el medio ambiente y en la sociedad que tienen repercusiones que afectan a las comunidades, a los mineros formalizados y a los gobiernos; Ello precisa la necesidad de vigorizar las normas y leyes, así como fortalecer técnicamente las instituciones competentes para brindar un servicio de calidad, que permita una adecuada formalización minera, reduciendo la marginalización, la represión del gobierno y la exclusión de estos grupos demográficos.

En el marco del proceso de descentralización la responsabilidad de afrontar este problema ha recaído en los Gobiernos Regionales, mediante sus Direcciones o Gerencias Regionales de Energía y Minas, que en la actualidad deben asumir el desafío de adecuar en el alcance de su jurisdicción, dichas actividades a las exigencias de

las leyes que son promulgadas por el gobierno central, sin embargo, muchas de estas leyes y dispositivos no guardan coherencia ni relación con las realidades de las regiones lo que significa un impedimento para que los primeros no logren su objetivo.

La Región Cusco, así como otras regiones del país no es ajena a la expansión de las actividades de pequeña minería y minería artesanal por el gran potencial minero metálico y no metálico con el que cuenta, además de los atractivos precios de los metales que en las últimas décadas, han sido motivo para que poblaciones de la región y regiones vecinas migraran hacia diferentes zonas en busca de las preciadas sustancias, convirtiéndola en la actualidad en una de las regiones con mayor incidencia de minería informal.

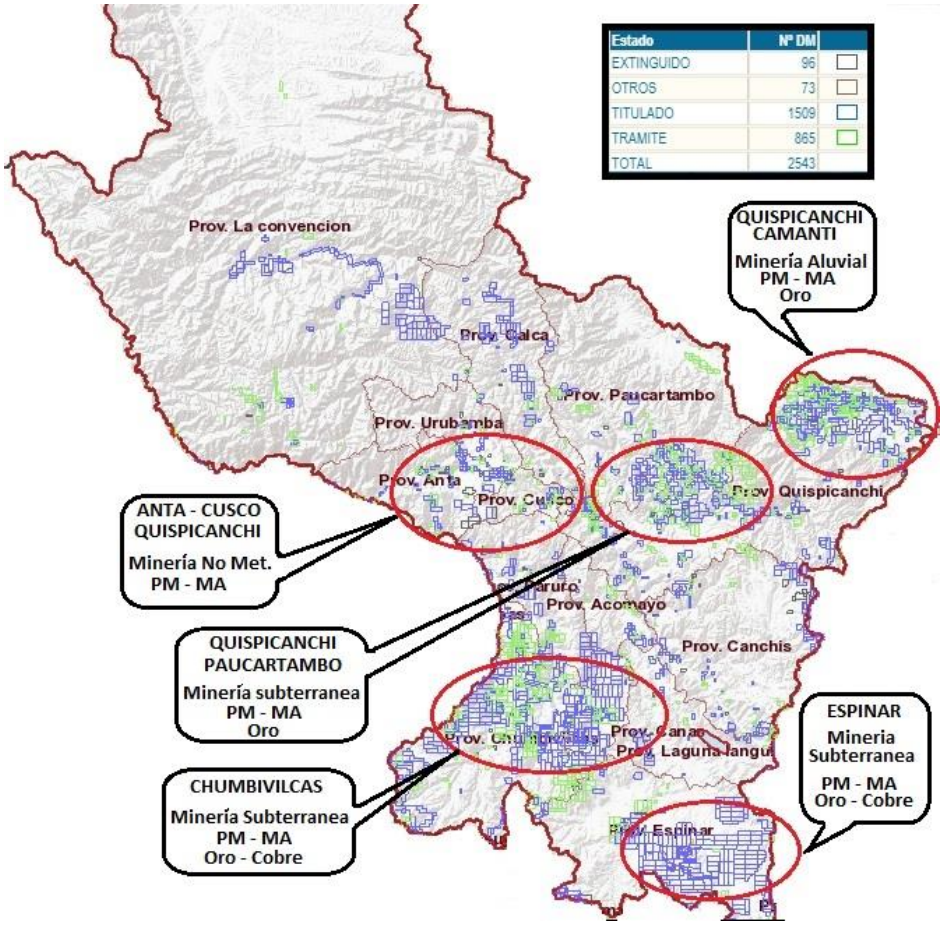

Figura 5 : Áreas de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la región Cusco
Fuente: Elaboración Propia en base a la información del Catastro Minero Peruano de INGEMMET

El “Proceso de Formalización Minera” consiste en un vía alterna al “procedimiento ordinario minero”, que a través del cual se administran y establecen los requisitos, procedimientos y plazos, para que la persona natural o jurídica que inició el proceso de formalización (sujeto de formalización) pueda cumplir y/o acreditarla según la legislación vigente y culmina con la obtención de la Autorización de inicio/reinicio actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales, otorgado por la autoridad competente en este caso las Direcciones o Gerencias Regionales de Energía y Minas.

En el año 2012 se promulgó el Decreto Legislativo 1105, que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, para aquellos mineros que desarrollaban actividades mineras sin las correspondientes autorizaciones, debiendo presentar como paso número (1) La **Declaración de Compromisos** (presentadas de Abril a 03 de diciembre de 2012) documento equivalente a una Declaración Jurada en el cual los mineros manifiestan su voluntad de formalizar sus actividades mineras y adecuarse a las normas, (2) acreditar la **Titularidad del Derecho Minero** ya sea mediante un Título de concesión, o Contrato de cesión, o contrato de Explotación, que consiste en un documento que el minero tenga derechos sobre el mineral de un yacimiento minero, (3) Acreditar la **Titularidad o autorización de uso de terreno superficial**, documento que faculte o autorice al titular minero a utilizar los terrenos superficiales del área de su derecho minero para instalar los componentes del proyecto minero, (4) presentar el **Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo-IGAC**, documento que contiene el conjunto de medidas tomadas y que se van a tomar durante las actividades mineras, conducentes al apropiado manejo ambiental y social en su área de influencia, y (5) obtener la **Autorización de Inicio/Reinicio de actividades**, documento que acredita al minero haber culminado con su proceso de formalización constituyéndose en un MINERO

FORMAL, es otorgado por la autoridad minera regional a aquellos mineros que ha cumplido con acreditar o presentar los documentos y autorizaciones mencionados previos a este último; en los plazos establecidos en el citado dispositivo y sus normas conexas; la conclusión y consecución de resultados de este proceso de formalización estuvo primigeniamente proyectado según las normas para fines del año 2016.

Asimismo, en el año 2017, el Decreto Legislativo 1336, que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral, en su Art. 3 (Requisitos para la culminación de la formalización minera integral), dice: (3.1) La formalización minera integral, puede ser iniciada o continuada, según sea el caso, por el sujeto inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera que realiza su actividad cumpliendo con lo siguiente: (1) Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal – IGAFOM o del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo cuando corresponda, (2) Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial, (3) Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión o Contrato de Explotación respecto de la concesión minera (…)

Del mismo modo, el artículo mencionado fue complementado con el articulo 29 Decreto Supremo 018-2017-EM el cual indica que: Para iniciar o reiniciar actividades mineras de explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión de beneficio, se requiere la autorización administrativa emitida por la Dirección Regional de Energía y Minas correspondiente, o la que haga sus veces.

La autorización antes referida consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto Legislativo N° 1336 y su normativa complementaria, siendo estos los siguientes: (a) Acreditación de Propiedad o autorización de uso del terreno superficial, (b) Acreditación de Titularidad, contrato de cesión o

contrato de explotación respecto de la concesión minera,(c) Presentación de Declaración jurada de Inexistencia de restos arqueológicos, de acuerdo al párrafo 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo Nº 1336, (d) Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal – IGAFOM o del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo - IGAC, de acuerdo a la normativa complementaria especial que sobre la materia se expide, mediante Decreto Supremo y (e).- Presentación del Expediente Técnico.

El cumplimiento de todos estos requisitos será acreditado por los titulares de las actividades mineras informales hasta diciembre de 2021.

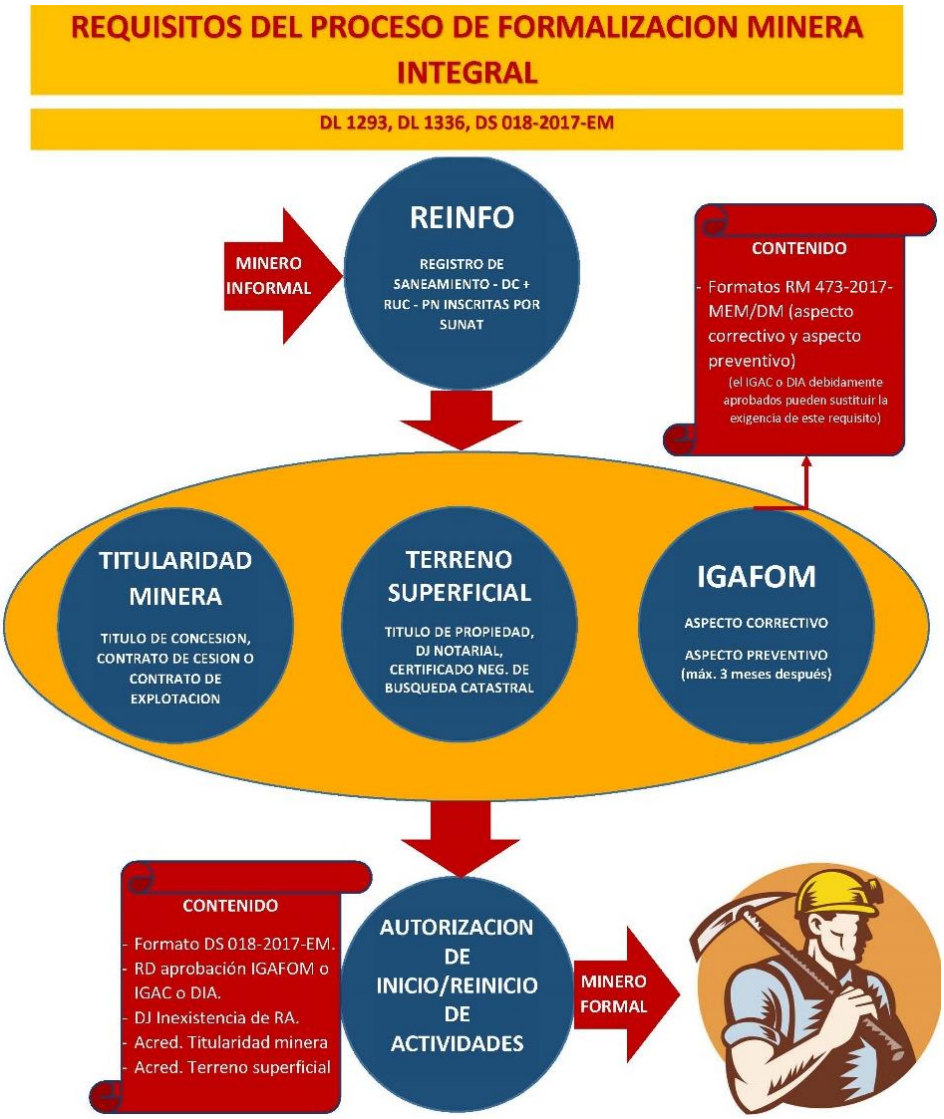

Figura 6: Requisitos del Proceso de Formalización Minera Integral
Fuente: Elaboración Propia en base al Decretos Legislativo 1336

Con el inicio de esta nueva etapa de formalización minera denominada “Proceso de Formalización Minera Integral” y la apertura de la etapa de inscripciones en el REINFO se tuvo 55754 registros en todo el Perú, entre ellos mineros que venían desde el año 2012 intentando formalizarse, sin embargo, a partir del inicio de esta nueva etapa y en aparente contraste con la denominación de la misma la DGFM no tuvo un enfoque integral del proceso de formalización sino que todas las estrategias apuntaban y fueron resumidas tratar el proceso de formalización como un proceso netamente administrativo (cumplimiento de requisitos

administrativos) olvidando que el proceso de formalización también debe ir acompañado de avances en materia de manejo ambiental, en materia de seguridad y salud ocupacional, en los aspectos laborales, etc, (en el campo, no solo en documentos).

Figura 7: Número de Inscripciones en el REINFO Nacional
Fuente: Pagina Web del Ministerio de Energía y Minas

En la región de Cusco según el Registro Integral de Formalización Minera – REINFO, existe una población 1941 mineros informales de las 2299 inscripciones con que cuenta dicho registro en la región, esto sin considerar a aquellos que no llegaron a inscribirse y sin considerar a los que indirectamente están vinculados a esta actividad, por lo que la formalización de esa cifra significa para la Dirección Regional de Energía y Minas del gobierno del Cusco un reto y un desafío de carácter ético y político.

Figura 8: Número de inscripciones en el REINFO en la región de Cusco
Fuente: Pagina Web del Ministerio de Energía y Minas

No son casos aislados pero la función pública peruana ha sido corroída por intereses de grupos particulares disfrazados de grupos políticos o partidos políticos, muchos en la actualidad investigados como organizaciones criminales, por ello, las instituciones vienen siendo copadas por personas sin que interese su preparación, sus fortalezas, su formación, perfiles y conocimientos, para ellos basta con declararse adepto de alguno de los grupos que obtienen temporalmente el poder en el aparato del estado; derivándose todo ello en una serie de deficiencias al interior de las instituciones que este caso la Dirección Regional de Energía y Minas DREM-Cusco, desde la falta o carencia de Instrumentos de Gestión Institucional adecuados como el Reglamento de Organización y Funciones – ROF, el Manual de Clasificación de Cargos – MCC, Manual de Perfiles y Puestos (MPP antes MOF), Cuadro de Asignación de Personal Provisional, etc.; y por supuesto la carencia de un plan regional de formalización de la pequeña minería y la minería artesanal.

Este escenario ha hecho que el estado en sus 3 niveles de gobierno, no ha sido capaz de afrontar los problemas del país de forma asertiva y efectiva, y es el caso de la formalización minera, que sin

el compromiso genuino de quienes toman decisiones no podría resolverse el problema de la informalidad o la ilegalidad paralelamente, bajo esa perspectiva, es que este trabajo propone herramientas que sugieren cambios y demanda de un alto compromiso del director general de formalización minera y los directores regionales de energía y minas de los gobiernos regionales y en especial del Gobierno Regional de Cusco.

1.3. Justificación del Trabajo de Investigación

El Estado peruano tiene grandes dificultades para controlar estas actividades, debido al aislamiento de las zonas donde se desarrollan estas actividades, el escaso personal a cargo de las funciones de control y fiscalización, y a esta dificultad común de todos los sectores del Estado, hay que agregar que el personal con el que cuentan las instituciones responsables de la formalización minera no están debidamente capacitados, la falta de mecanismos, estrategias y de una regulación acorde a la realidad del problema que fomenten de manera efectiva y eficaz la formalización de la pequeña minería y minería artesanal.

La presente investigación propone una serie de herramientas que nos ayudaran a mejorar problemas internos de las instituciones encargadas del proceso de formalización minera en las regiones (Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco), así como la de la Dirección General de Formalización Minera, partiendo desde el diseño de propuestas de modificación de normas, planes nacionales y/o regionales de formalización minera finamente estructurados que nos sirva de guía para la ejecución de las actividades del proceso, enmarcado en lo eficaz y lo oportuno, asimismo, la gestión del recurso humano que es otro de los aspectos en el que vamos a incidir con el objeto de conseguir políticas y estándares óptimos para la evaluación y selección de personal para las tareas de la implementación del Proceso de Formalización Minera.

El lograr los propósitos del proceso de formalización mediante las medidas propuestas en el presente trabajo no solo coadyuvan a los objetivos del Programa Presupuestal 126 (Formalización minera de la pequeña minería y la minería artesanal) sino también a los objetivos del Programa Presupuestal 128 (Reducción de la minería ilegal), ya que con herramientas de gestión bien estructuradas, personal idóneo y una paquete normativo acorde a la realidad del problema se tendría un proceso de formalización exitoso que incentive a los mineros que operan en la informalidad y/o ilegalidad a formalizarse y migrar sus actividades a áreas autorizadas donde su formalización sea accesible.

1.4. Propósito del Trabajo de Investigación

El valor público del presente trabajo de investigación es contribuir a mejorar la calidad de servicios a los usuarios (mineros informales) por parte de los servidores públicos de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco, y por consiguiente lograr una óptima gestión del proceso formalización de las actividades de pequeña minería y la minería artesanal, con estrategias conducentes a propiciar un clima favorable para el desarrollo sostenible de las actividades de minería de pequeña escala de forma ordenada y controlada, reduciendo la evasión de impuestos que permita generar recaudación tributaria la misma que sería distribuida por concepto de canon minero en la correspondiente región, así mismo permitirá básicamente reducir los delitos por minería ilegal y la agresión al medio ambiente permitiendo el desarrollo de la vida y la salud en un ambiente propicio, traduciéndose en la satisfacción de la población que se dedica a la actividad minera formal, actividades conexas, y toda la población.

1.5. Aspectos metodológicos

Se ha planteado el problema de la situación actual de la gestión del proceso de formalización minera en base a un diagnóstico

administrativo de la Dirección regional de Energía y Minas, para lo cual nos hemos apoyado en un marco de referencia teórico y conceptual, que nos ha permitido seleccionar las metodologías y técnicas del presente trabajo de investigación.

1. El planteamiento del problema y la determinación de las causas que lo originan.
2. Recopilación de información, mediante técnicas de observación, entrevistas y documentales y de campo.
3. Análisis e interpretación de la información recopilada con auxilio de las técnicas de investigación aplicada.
4. Presentación de soluciones del problema.
5. Aplicación de las metodologías y técnicas de investigación para la formulación de los estudios y trabajos que debe realizar.

1.6. Alcances y limitaciones del Trabajo de Investigación

El alcance de este estudio se centra en el planteamiento de alternativas que contribuyan a la mejora de la calidad de la gestión del proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal que corresponde al Programa presupuestal 126 (Formalización minera de la pequeña minería y la minería artesanal), para propiciar una formalización efectiva y oportuna, y forjar un aliciente que incentive a los mineros que operan al margen de la ley (Programa Presupuestal 128: Reducción de la Minería Ilegal) a formalizar sus actividades mineras realizadas en el ámbito territorial del departamento de Cusco y así como en el territorio nacional.

Los aspectos que comprende el presente trabajo de investigación, están referidos a la gestión del proceso de formalización minera, regulado por el Decreto Legislativo 1105 y otras emanadas en el marco de la misma, bajo el enfoque de mejora de la calidad del servicio, cabe señalar que no basta con tener el mejor Plan de

formalización perfectamente diseñado si los problemas surgen en el interior de las instituciones encargadas de implementarlas por ello el presente trabajo plantea ir resolviendo primeramente los problemas relacionados con los aspectos internos de la entidad estatal, como son las regulaciones, instrumentos de gestión administrativa, estándares, la gestión de recursos humanos de la entidad encargada de la formalización, etc., para posteriormente fijarnos en otros aspectos del entorno superficial como la identificación de los sujetos de formalización, el monitoreo del cumplimiento de los requisitos de los sujetos de formalización, entre otros.

Cabe señalar que este estudio de investigación busca ser una propuesta guía para la mejorar la administración, que establezca un modelo de gestión del proceso de formalización minera adecuado y apropiado, para garantizar el éxito del mismo y la satisfacción de todas las partes involucradas.

Las limitaciones en el desarrollo del presente estudio se han manifestado en la escasa información referida al tema que pretendemos resolver desde el enfoque hemos señalado, debido a que no existen estudios desarrollados desde la óptica que pretendemos abordar el problema, tanto en nuestro país ni en otros países; otra dificultad a la que ha estado sujeta el presente estudio es la limitada accesibilidad a las áreas geográficas donde se realizan las actividades mineras para recopilar datos del proceso de formalización, debido a su lejanía.

CAPITULO II: MARCO TEÓRICO

2.1. Marco teórico

2.1.1. Investigaciones previas relacionadas

En este segmento se citan conceptos, percepciones y conclusiones, obtenidas en base a investigaciones previas en la materia que abordamos en los escenarios de la región latinoamericana, así como en otros escenarios geográficos del mundo:

Según Echave (2016) reflexiona que: A pesar de las brechas de información oficial, las deficientes estadísticas y, por mucho tiempo, una tendencia a no prestarle la debida importancia, lo cierto es que la influencia económica, social y hasta política del sector de la minería informal y la ilegal ha ido en aumento y se ha consolidado en territorios específicos e incluso en espacios de toma de decisiones de políticas públicas –como municipalidades, gobiernos regionales y el Congreso–. Esto ha permitido a este tipo de minería visibilizar su agenda y hacer una defensa cerrada de sus intereses frente a, por ejemplo, las amenazas de interdicción y formalización.

Uran (2013) señala que: La formalización entonces debe entenderse como una forma de reconocimiento que no solo debe conducir o ser conducida por formas de control y cohesión. Eso significa que debe considerarse la formalización como una forma de transición hacia la legitimación de la minería tanto artesanal como industrial, pero manteniendo los límites o distinciones entre ellas. Para lo cual es necesario valorar y reforzar algunos de los ejes que a través de nuestra investigación consideramos son los mecanismos más definitorios de la formalización. Sin embargo, esto no significa que la inclusión de otros aspectos

no llegue a ser necesaria para la formalización de la minería en otros contextos sociales o geográficos.

Romero, Pachas, Zambrano, & Guarniz (2005) sostienen que: en el Perú, el proceso de formalización de la minería artesanal ha dependido no solo de la buena disposición de los mineros, sino también de la voluntad práctica del Estado para abordar adecuadamente este tema. Sin embargo, el Estado y Las instituciones públicas involucradas en el quehacer minero nacional han caminado con pies de plomo y con una visión que solo en los últimos años llegó a comprender la problemática minero artesanal en su profunda dimensión social.

Serrano Amado, Martinez Bernal, & Puentes Montañez, (2016) concluyen que: El Estado hace unos requerimientos muy costosos para estos mineros que, como se vio, en su mayoría están dedicados a esta actividad para sobrevivir, de tal manera que ellos no tienen los recursos económicos para realizar todos los trámites.

Finalmente, se señala la difícil relación que en algunos contextos sociales se presenta entre las comunidades y los actores particulares y sus normas sociales, y el Estado y sus leyes. Se reconoce la compleja tarea de incentivar el cumplimiento y la legalidad en situaciones de debilidad de los estados locales y la baja legitimidad de las normas legales; una dificultad que se ve complejizada por los arreglos institucionales que en ocasiones incentivan el incumplimiento y el oportunismo como valores sociales eficientes y deseables. Es decir, se insiste en la importancia de desarrollar una agenda de investigación que ayude a construir intervenciones públicas que mejoren la legalidad de las comunidades y la legitimidad del Estado en la periferia colombiana. (Silva Jaramillo, 2017).

Chaparro Avila (2004) Sostiene que: la desatención gubernamental agudiza no solo los problemas estructurales de la minería de pequeña escala, sino que se convierte en el detonante de conflictos sociales que, muchas veces se extienden del nivel local, al regional y nacional, acentuando los problemas de inestabilidad por que terminan en soluciones inmediatistas y sin una visión de futuro. Por eso es necesario que los planes, políticas y agendas de las autoridades mineras nacionales incluyan el desarrollo cualitativo de la minería en pequeña escala para evitar la profundización de los ya conocidos desajustes políticos y sociales en las localidades donde se ejerce dicha actividad. La Ausencia de políticas explicitas frene a la pequeña minería constituye uno de los vacíos más relevantes de las reformas mineras que se emprendieron durante la década de los noventa. La asistencia técnica no solamente fue reducida sino, en muchos casos esporádica o irrelevante. Los problemas del capital de trabajo siguen pendientes e inclusive las normas la agravan en algunos países.

Asimismo, señala que: La legalización va de la mano con el cabal reconocimiento de los derechos ciudadanos. Los programas que se diseñen deben estar a cargo de funcionarios que estén plenamente conscientes de los derechos constitucionales de los mineros. Estos siempre deben ser tratados como ciudadanos en pleno goce de sus derechos, y no con una actitud paternalista asistencialista, que suele generar rechazo a la autoridad y al servicio público.

Mosquera L. (2006) apunta que: EL análisis de los desafíos que han enfrentado los esfuerzos de formalización en sus distintas dimensiones corrobora, en primer lugar, el carácter decisivo de la legalización como condición para el desarrollo

productivo y el bienestar social de la comunidad. También demuestra la necesidad de partir de un marco jurídico que reconozca la existencia y las características particulares de Ia Minería Artesanal y de Pequeña Escala - MAPE y de instituciones y programas orientados a promover Ia formalización del sector. Para ello se examinan una serie de medidas que pueden ser adoptadas para acercar la ley y la acción del Estado a Ia realidad de Ia MAPE con el fin de facilitar su incorporación a un marco de derechos y obligaciones.

Silva Jaramillo (2017) señala: La principal preocupación del institucionalismo es entender la relación entre las reglas de juego de un escenario social, el juego, los jugadores y sus estrategias. Es decir, determinar cómo las normas sociales pueden influenciar un área de acción, incentivando o desincentivando comportamientos particulares en los actores sociales. Así, "*las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores*" (Roth, 2014, p. 95). De hecho, el estudio de las instituciones "*no solo indaga por el marco general de las interacciones que tiene lugar en el edificio social; también se ocupa de la incidencia de las mismas en el nivel micro de la vida ciudadana*" (Eslava, 2011, p. 45). Las instituciones son, en efecto, "*prescripciones utilizadas por las personas para organizarse*" (Eslava, 2014, p. 127).

Güiza Suarez (2015) concluye que: La existencia de una definición universal para la MAPE es casi imposible, por cuanto se trata de una actividad cuyas características pueden variar según el territorio en el que se desarrolle y según las condiciones que la rodeen. De allí que sea imposible establecer características universales en cuanto a los depósitos explotados, las fases mineras, los tipos de

minerales y el tamaño de las operaciones. Por lo tanto, es deber de cada país identificar las características de esta actividad en su territorio y a partir de ello construir una definición que responda a la realidad de la misma.

Asimismo, sostiene que la formalización debe corresponder a un cuerpo integral de vínculos de una actividad con las normas y principios sociales, con la institucionalidad social, con el marco legal de un estado y su estructura institucional, con los derechos humanos reconocidos universalmente y con las normas ambientales. De esta manera, la formalización es acorde con el sistema de valores prevaleciente en una sociedad y podrá generar la reivindicación de una actividad que responde con ese mismo sistema de valores.

Sulca Huamaní (2015) concluye que: La MAPE se determinó bajo acciones en las cuales el control institucional delimitó los instrumentos en esta etapa. De esta manera, se comprueba que las fallas de implementación correspondieron más a una sobre posición de acciones del Estado -con el fin de controlar y delimitar la informalidad de la minería- pero que, a su vez, sólo logró interponer unos instrumentos sobre otros, originando, con ello, fallas de implementación vinculadas a la decisión por parte de las instituciones en la escogencia de los instrumentos.

Asimismo, concluye que: Los Gobiernos Regionales, quienes llevan a cabo las acciones de fiscalización y formalización de los mineros en las zonas geográficas donde se desarrolla la actividad, presentan deficiencias estructurales como la carencia de personal técnico especializado o su sujeción al MINEM para el envío de este tipo de personal. Lo pendiente entonces es reforzar algunos espacios técnicos y articular la política en diversos espacios,

nacional y subnacional.

Por otro lado, dice que: En Perú, existe una gobernanza jerárquica, en términos de Kooiman, pues se regula, controla y direcciona desde esquemas burocráticos, administrativos y racionales. Lo cual queda evidenciado con la relación vertical -al no existir una correspondencia entre los instrumentos y los objetivos y metas de la política- donde la ausencia de logros de la implementación disminuye la efectividad de las políticas. De manera tal que la elección de un modo de gobernanza sobre otro (jerárquica sobre la cogobernanza), determina la implementación y la definición de los instrumentos.

2.1.2. Modelos conceptuales basados en evidencias sobre la realidad problema

Los problemas de la formalización de la pequeña minería y minería artesanal según Briones Alvarez (2017) se pueden asociar en:

- **Definiciones de minería informal, ilegal, artesanal, pequeña minería.**

Estas definiciones usan terminología que va a ser entendida por personas que tengan conocimientos técnicos de minería, el minero informal tiene un grado de instrucción muy bajo y para que entienda que la actividad que realiza es ilegal, debe ser explicada en términos muy sencillos sin recurrir a términos técnicos, este problema se va a solucionar cuando exista una comunicación y divulgación de estos conceptos en términos claros y sencillos por parte de los gobiernos y DREM locales.

- **Problemas de contaminación y medio ambientales causados por insumos y equipos usados.** Para la

extracción y procesamiento del oro filoniano o aluvial el minero informal recurre al uso de equipos e insumos que no son operados y manipulados correctamente, cambian sus repuestos al hacer mantenimiento y las grasas - aceites son arrojados a las aguas de los ríos o acumulados en cualquier lugar sin ser clasificados ocasionando daños a los suelos, aire y agua; aquí se tiene que trabajar en la capacitación para clasificar los residuos y hacer su disposición final en lugares adecuados. Para la separación del oro de las rocas usan Mercurio y Cianuro de sodio, estos insumos tienen una ficha técnica que el minero informal desconoce; en el caso del mercurio para la recuperación del oro usan un “soplete” para quemar el oro mercurio provocando que se evapore Hg. generando gases altamente tóxicos que por el cambio de temperatura se precipita contaminando los suelos, también este proceso ocasiona serios problemas de salud al personal que realiza esta actividad, debido a la inhalación de estos gases. En el mercado está a libre disponibilidad del usuario la “Técnica de la retorta”, que permite que el 85% de Hg. se vuelva a reusar, aquí también se tiene que hacer uso de la divulgación y capacitación de esta tecnología. Para el caso del cianuro también este reactivo tiene una ficha técnica que se desconoce por los usuarios de la minería informal, este reactivo es biodegradable en contacto con los rayos solares, pero las “pozas” para acumular el mineral y luego echar cianuro, las pozas de cianuración no han sido bien diseñadas y el recubrimiento usado es cualquier plástico que se rompe ante el manipuleo del mineral y ocasiona fugas de esta solución que primero contamina los suelos y luego las aguas subterráneas, aquí también es conveniente capacitar a los mineros informales haciéndoles saber que existe en el mercado geomembranas que son más resistentes y no se rompen fácilmente por la manipulación. En el caso de la recuperación del oro aluvial se usan equipos

como retroexcavadoras, cargadores frontales, dragas, bombas, zarandas que realizan desvío de los causes de los ríos, tala indiscriminada de árboles y movimiento de tierras que alteran la topografía dando un aspecto visual negativo, para amenguar este problema es que se debe exigir que los lugares asignados para este tipo de explotación al final de los trabajos se deba reponer topográficamente los suelos, haciendo uso de sus propios equipos porque la revegetación se encarga la misma naturaleza en la gran mayoría de los casos.

- **Problemas de asociatividad.**

El posicionamiento físico en espacios tan reducidos en las vetas que afloran por parte del minero informal hacen que se dupliquen esfuerzos en tiempo , dinero y en la tramitología, en el campo la gente tiene la percepción equivocada de que cada uno tiene que realizar por separado el proceso de formalización y no saben que se pueden asociar en pequeños grupos formando pequeñas empresas, de esta manera se diluyen especialmente los gastos que vienen haciendo; la manera de corregir y que se acelere este proceso es capacitando y divulgando en el campo vía taller a toda la gente. Hasta ahora no ha habido una divulgación clara y precisa de los pasos que hay que realizar para poder formalizarse, si continua de esta 3 manera en el tiempo que resta como plazo para formalizarse, se acogerán muy pocas personas y el problema persistirá.

- **Experiencias estatales pasadas aplicables a la actualidad.**

En la época del gobierno de F. Belaunde y el Gobierno Militar se crearon el Banco Minero y Minpeco con la finalidad de fomentar y ayudar a los pequeños mineros en el

procesamiento de sus minerales y su comercialización respectiva, para ello se construyeron alrededor de 14 plantas de beneficio de minerales, donde los técnicos del banco minero daban el soporte desde la elaboración de sus expedientes hasta el tratamiento de sus minerales. Minpeco fue creada con la finalidad de centralizar la comercialización de todos los minerales que producía la industria minera, hoy en día esta figura se puede replicar con algunas modificaciones donde el sector privado asuma el rol de construir planta de beneficio de minerales en los lugares donde existe la minería informal, la comercialización del producto final estaría a cargo de una entidad bancaria como el Banco de la Nación por tener la infraestructura a nivel nacional con la supervisión del BCR, esto eliminaría el mercado negro en las diferentes maneras que existe en la actualidad.

2.1.3. Otras Bases teóricas

El presente trabajo esta sostenido sobre bases teóricas que abordan básicamente conceptos sobre la formalización de la pequeña minería y la minería artesanal, el marco normativo que lo gobierna y la calidad de la gestión pública, que nos ayudarán en el análisis y a modelar la propuesta de mejora de la calidad de la gestión del proceso de formalización minera:

- **Legislación Peruana Vigente**

  - Decreto Supremo 014-92-EM: Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

  - Ley 27651: Ley de Formalización y promoción de la Pequeña minería y la minería artesanal.

- Decreto Legislativo 1105: Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

- Decreto Legislativo 1293: Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.

- Decreto Legislativo 1336: Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral.

- Ley 31007: Ley que reestructura la inscripción en el registro integral de formalización minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal.

- Decreto Supremos 001-2020-EM: Establecen las disposiciones reglamentarias para el acceso y permanencia en el Registro Integral de Formalización Minera

- **Bases Teóricas de la Minería.**

- Chaparro Avila E. (2000) afirma que: durante la década de los noventa, la economía latinoamericana se caracterizó por la apertura de los mercados y la captación de inversión privada internacional. La industria minera no fue ajena a este proceso, pero aún hoy la fracción de la llamada pequeña minería permanece al margen de la modernización. Al analizar su situación se puede comprobar que ella sufre de problemas institucionales, agravados por

otros de carácter social y ambiental. Este documento examina sus características y propone un modelo genérico y flexible para atender a la población comprometida, basado en el concepto de desarrollar la ciudadanía para tener empresarios capaces.

- **Experiencias de Formalización minera en el mundo.**

En este apartado se presenta una revisión breve de conceptos y experiencias que se han dado a nivel internacional en temas relacionados con la formalización de la minería a pequeña escala.

En América Latina la pequeña minería y la minería artesanal se caracterizan ser actividades nómadas, de carácter selectivo, superficial (tajos) o de baja profundidad (subterráneo), éstas se encuentran en manos de individuos o pequeños grupos de personas que operan en su mayoría con prácticas rudimentarias, en el caso de metales y piedras preciosas, existe la expectativa de obtención de beneficios en el menor tiempo. Debido al bajo nivel de tecnologías que se emplean en estas actividades, los recursos se desperdician y se obtienen muy poca recuperación, en las zonas rurales la pequeña minería y/o la artesanal representa a veces la única fuente de ingresos económicos de las familias y su ejercicio no es con visión de negocio, sino únicamente como una forma de ganarse la vida, y responden a contextos socio culturales y económicas de alta complejidad; es por estas características que se genera un bucle en las condiciones de vida de las personas prolongando indefinidamente la pobreza, causando serios problemas ambientales en el ámbito local, regional y

nacional y generando problemas legales e institucionales muy complejos.

- **Mongolia. -** El segmento informal de la minería en Mongolia, está compuesto en su mayoría por unidades productivas orientadas al auto sostenimiento (minería de subsistencia en Perú) con bajos ingresos económicos, exigua productividad y niveles muy bajos de empleo de tecnología.

  Otras características que definen la minería informal en este país son entre otras, las malas condiciones de trabajo, herramientas y equipos incipientes (equipos básicos en Perú) y las malas condiciones de seguridad, salud y de higiene, por sus características de uso limitado de tecnología y el uso de herramientas manuales en el Perú a este tipo de actividad se le ha dado la denominación de minería artesanal.

- **Asia. -** En esta región las actividades de minería a pequeña escala (minería informal) son realizadas en su mayoría por pequeñas unidades de trabajo operados por personas organizadas en grupos y de forma individual, los cuales en gran medida carecen de orientación, vigilancia, regulación minera y laboral, y estándares de trabajo que propicien buenas condiciones de trabajo, así como la falta de garantías legales y jurídicas para los actores involucrados en la cadena de valor de la actividad.

- **República del Congo.-** De similar forma que en otros países de la región la Minería informal en la

República del Congo está caracterizada por tratarse de una actividad de subsistencia (minería artesanal en Perú) que generalmente es realizada por personas que viven en condiciones muy precarias en situaciones de Post-Conflicto; a diferencia de la minería artesanal practicada en otros países del mundo se puede observar un considerable número de niños trabajando en esta actividad debido a la falta de apoyo e incentivos para asistir a las escuelas y la gran ausencia de trabajos formales, como sucede en la mayoría de las regiones donde haya incidencia de esta actividad, como es evidente esta actividad se encuentra asociada escenarios de muy bajos niveles de productividad, así como a la ausencia de mejores procedimientos y estándares en la realización del trabajo mineros, debido a la falta de orientación en aspectos técnicos, como a las remotas posibilidades de acceso a tecnología; las personas que practican este tipo de actividad ignoran por completo las condiciones básicas de seguridad y salud ocupacional y en la mayoría de casos operan sin respetar el medio ambiente, generando impactos como la deforestación, contaminación de los ríos y cursos de agua, degradación del suelo, entre otros, cabe mencionar que al igual que en la minería aluvial de la amazonia peruana el uso de mercurio es considerable.

A continuación, describiremos algunas experiencias en planes y/o Programas de Formalización Minera en algunos países del mundo.

- **Formalización de la Minería de Pequeña Escala en Bolivia.-** Como una de las principales estrategias que se han diseñado para la formalización minera, fue principalmente la creación del Fondo Minero de Inversión – FMI, con el objetivo de impulsar la transformación productiva y la reactivación económica bajo el sistema de cooperativas, mediante mecanismos de financiamiento, reforzamiento en sistemas gerenciales en la administración de las operaciones para la generación de valor agregado, promover el uso de tecnologías, ampliación de áreas de producción y una adecuada gestión y manejo ambiental.

  Para las cooperativas mineras de pequeña escala la estrategia consiste en crear deducciones en cuanto a los impuestos sobre las ganancias de las empresas.

  Asimismo, se fortaleció el rol del Estado en el proceso de formalización de la minería de pequeña escala con una mayor presencia del estado en las áreas de mayor cohesión de actividades mineras, bajo un régimen de gestión descentralizada y el funcionamiento eficaz de mecanismos de promoción y difusión de la estructura de regulación que también alcance a la comercialización de minerales para propiciar la intercambio transparente en el mercado así como la difusión de mecanismos de financiamiento destinados a la minería de pequeña escala.

- **Formalización de la Minería Artesanal de Oro de Pequeña Escala en Ecuador.-** Las políticas

implementadas en el Ecuador están sostenidas en que los ingresos provenientes de los impuestos sobre las ganancias de la minería de pequeña escala, deben ser invertidos en proyectos de inversión social en salud, educación y vivienda de las comunidades localizadas en las áreas donde los proyectos mineros operan, en ese sentido, los comercializadores de minerales se tienen la obligación de declarar sus reportes mensuales al Ministerio de Minas acreditando el origen, volumen y valor de sus compras, así como las retenciones aplicadas y cualquier otro tipo de información estadística para cumplir con toda la regulación tributaria establecida por el Gobierno.

Asimismo, el Estado apoya con iniciativas para generar posibilidades de acceso a créditos bancarios con el propósito de mejorar las condiciones técnicas y operativas de la actividad minera.

En el aspecto ambiental se desarrollaron guías y manuales para el uso de insumos químicos como el mercurio y para el cierre de minas, brindando apoyo técnico para promover la no contaminación y recuperación de sitios degradados por la actividad de pequeña minería.

En lo que se refiere a los aspectos institucionales y de gobernanza, el gobierno del Ecuador ha creado departamentos encargados del proceso de formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en los diferentes ministerios del país, con el propósito de lograr la articulación interinstitucional efectiva dotada de dinamismo,

para ver de forma clara los sistemas, procesos y el enfoque para el seguimiento y monitoreo de las actividades de la minería artesanal y de pequeña escala, y su correspondiente financiamiento, asimismo se ha definido una escala diferencial entre la pequeña y la mediana minería que estableces los impuestos acordes al nivel de producción de dichas actividades.

- **Formalización de la actividad minera en Chile.-** La Política de Fomento de la Pequeña y Mediana Minería en Chile está diseñada bajo el principio de que la formalización minera que es una tarea de mediano y largo plazo, para ello se ha asignado un presupuesto anual aprobado por el congreso, asimismo, el programa de formalización minera es administrado por la Empresa Nacional de Minería y es periódicamente monitoreado y evaluado por el Ministerio de Hacienda y Minería, además, se ha invertido en el mejoramiento tecnológico de las plantas de tratamiento de minerales y como estrategias de fomento de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal; en el marco de la política de formalización se ha creado el Fondo de Capital de Riesgo como un "instrumento que permite disminuir el riesgo del negocio minero mediante el apoyo al reconocimiento de reservas mineras, esta actividad se desarrolla destinando recursos bajo la modalidad de fondos a los que se accede por concurso, cuya recuperación se realiza a través de un porcentaje de participación en los ingresos futuros del proyecto".

El desarrollo de capacidades competitivas de los mineros también se ha tomado como un eje fundamental en el programa de formalización minera viéndose el Estado en la necesidad de realizar el fortalecimiento de capacidades empresariales, capacitaciones en transferencia de tecnologías y asistencia técnica con énfasis en la producción limpia, seguridad y salud laboral y acceso a la propiedad minera.

Entre otras políticas que el gobierno de Chile maneja como estrategia para la formalización minera está la apertura a créditos para la promoción de la actividad, así como para el mejoramiento de la productividad, adquisición de insumos, equipos, etc. Por otro lado, se manejan también las estrategias de compra de minerales y concentrados, así como, las de proveer servicios de beneficio y/o tratamiento de minerales por una empresa nacional para garantizar el acceso de la producción del sector a mercados externos, en condiciones comerciales justas y similares a las que tienen operadores de la mediana y gran minería chilena.

- **La Formalización Minera en Colombia.-** Colombia es uno de los países con problemas de la minería ilegal y se da en condiciones muy similares al de Perú, y las políticas y estrategias de Formalización Minera, definen proyectos y programas, que con un acompañamiento riguroso por parte del Estado y una aplicación juiciosa considerando las condiciones del minero y de las

comunidades, se constituyen en los verdaderos motores para el logro de la formalización.

Como primeras medidas que se han tomado es la inclusión en el Plan de Desarrollo Nacional de los lineamientos de política para la formalización minera que incluyen la prohibición en todo el territorio nacional la utilización dragas, mini dragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional. De lo contrario, habría lugar a la acción penal correspondiente, a las demás acciones sancionatorias que se encuentren consagradas en la legislación como, el decomiso de los bienes y a la imposición de multas.

Anteriormente la legislación no hacía ningún tipo de discriminación o estratificación entre las diferentes escalas de explotación minera, por lo cual los mismos requisitos que deben cumplir los proyectos de la gran minería para obtener las correspondientes autorizaciones mineras y ambientales los debían cumplir también los pequeños mineros, en ese sentido, se han realizado modificaciones a la legislación minera para que la formalización sea una meta al que los mineros de pequeña escala vayan accediendo paulatinamente, mediante un proceso de formación, con el apoyo del propio Estado, estableciéndose también requisitos para cada minero, asociación o empresa, los cuales se van cumpliendo de forma gradual, superando así las

exigencias técnicas, ambientales, económicos, sociales y laborales.

Para ser un minero formal en Colombia se debe cumplir con una serie de requisitos, que, partiendo de lo dispuesto en las bases legales, se deben tener en cuenta aspectos técnicos, de manejo ambiental, económicos, tributarios, sociales y laborales de la industria.

Sin embargo, dado los altos niveles de informalidad, un porcentaje considerable de mineros en la actualidad no han podido cumplir de forma satisfactoria con todos los requisitos para ser formales por ello se han establecido grados o escalas de formalización minera, con el propósito de lograr la caracterización de las unidades productivas mineras; mediante la aplicación de un instrumento, que permite diagnosticar el estado actual de cada unidad minera y así concentrar todos los esfuerzos para que aquellos mineros que se encuentren en la informalidad y en grados inferiores y transiten, gradual y paulatinamente hacia grados avanzada y logren culminar con la formalización de sus actividades mineras de modo que le permitirán ser más competitivos y generar bienestar y desarrollo en el mediano y largo plazo.

- **Bases Teóricas de Gestión Pública.**

El argentino Arnoletto (2014) escribe párrafos en su libro “Teoría de la Administración Pública” editado en 2013 por la Editorial Académica Española, recogiendo de, Maximilian Karl Emil Weber (Erfurt, 21 de abril de

1864-Múnich, 14 de junio de 1920) filósofo, economista, jurista, historiador, politólogo y sociólogo alemán, considerado uno de los fundadores del estudio moderno de la sociología y la administración pública, las idea

s que aún conservan vigencia pese a haber sido cuestionadas por las nuevas demandas surgidas en el contexto social actual.

Las ideas de Weber a las que nos referimos en el párrafo anterior y han sido recogidas por Arnoletto (2014), plantean un modelo en torno a la concepción de la “Burocracia” no con el sentido negativo que hoy tiene ese término en el contexto social, sino como expresión de una administración de alta calidad y eficiencia racional e impersonal.

El modelo básico de Weber sostiene que la burocracia se ajusta a 10 caracterizaciones que vamos a transcribir a continuación:

a) El carácter legal de las normas y reglamentos

El Estado Peruano al respecto tiene una multiplicidad de normas y reglamentos cuya aplicabilidad es burocrática y engorrosa, las mismas que al final constituyen su propia legislación. Para una empresa, sus estatutos equivalen a la Constitución para un Estado. La reglamentación organizacional lo prevé todo, como a la manera de los códigos; es exhaustiva, toca todas las áreas de la organización y procura minimizar las «lagunas». Además, las normas son racionales: están adecuados a los fines de la organización. También son legales porque

confieren a las personas investidas de autoridad el poder de coacción sobre los subordinados. El objetivo de la reglamentación es la «estandarización» de las funciones de la organización, precisamente para que haya economía y racionalidad.

b) La formalización de las comunicaciones

En este ítem las normas y reglamentos, las comunicaciones escritas son el otro "cemento" que se aúna a la disposición organizacional. Las disposiciones, las pautas y las labores administrativas se expresan y registran por escrito para poder demostrar, evidenciar y aseverar la correcta y unívoca interpretación de los actos legales. Asimismo las formas frecuentes de comunicación suelen establecerse por medio de "formatos" para facilitar su acatamiento.

c) La racionalidad de la división del trabajo

El asunto de burocratizar una organización involucra una sistemática división del trabajo en disposición de la lógica, esto es, en atención al ajuste con los objetivos planificados. Se divide el trabajo, el derecho y el poder, instituyéndose las facultades de cada participante, los medios de imposición y las condiciones necesarias. Los "puestos" o "cargos" deberán estar perfectamente determinados, cada uno con su nombre, categoría, funciones generales y específicas, autoridad y responsabilidad y todos ellos adjuntos a un manual de organización o de

procedimientos, con los procedimientos claramente especificadas, ni un paso más, ni un paso menos; es el equivalente tayloriano de los «tiempos y movimientos». El efecto será un organigrama idóneo de representar la perfecta disposición de niveles, jerarquías, líneas de autoridad-responsabilidad, hacia arriba, hacia abajo y a los lados.

d) La impersonalidad en las relaciones

La división del trabajo, es decir, la distribución de ocupaciones, acciones y labores, es definitivamente impreciso, se habla de "puestos" y de "funciones", no de personas. Los individuos son ocupantes de cargos y no individuos dotados de deseos, emociones, etc. Asimismo, el poder de cada «persona» también es impreciso, puesto que proviene del cargo que desempeña. En efecto, también es impreciso la subordinación proporcionada al superior. Se obedece al «superior», no en atención a la "persona", sino al puesto que ésta ocupa. De esta manera, oficinesca es la expresión: "Las personas van y vienen, las instituciones permanecen". Es decir, la organización burocrática privilegia la impersonalidad en adecuación a garantizar dos cuestiones: 1) su continuación en el tiempo y 2) la estandarización del trabajo en dos áreas: la estandarización de prácticas y de desempeño. De prácticas porque todo el trabajo, en el puesto y nivel que corresponda, "debe" realizarse de igual manera; y estandarización de desempeño porque

no importando quien lo realice, de todos modos, debe hacerse.

e) Jerarquía de Autoridad.

El principio de la jerarquía agrupa a los cargos y funciones y establece las áreas o tramos de control (las jurisdicciones). En base a la jerarquía se fundan los escalones y la pirámide burocrática. La jerarquía es en orden y en subordinación y se define con medidas limitadas y específicas. La autoridad y el poder resultante son inherentes al cargo y al "nivel" y no a la persona y su distribución en la estructura reduce al mínimo los "roces", protegiendo al subordinado de la potencial acción arbitraria de su superior, dado que las acciones de ambos se procesan dentro de un conjunto mutuamente reconocido de reglas.

f) Estandarización de rutinas y procedimientos.

El trabajo de cada cargo esta burocráticamente determinado por reglas y normas técnicas. Todo está instituido, ningún ocupante de algún cargo puede hacer lo que quiera, sino lo que la burocracia le impone hacer de acuerdo con rutinas y procedimientos previamente establecidos. Los esquemas de desempeño son así fácilmente evaluables, puesto que hay patrones predefinidos para cada puesto y en todos los niveles del aparato. Los manuales de organización, procedimientos y políticas son la viva expresión de esta característica del modelo burocrático.

g) Competencia técnica y Meritocracia.

La elección de las personas, en un modelo burocrático, se basa en el mérito y en las competencias técnica y jamás en preferencias personales. Los procesos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, siempre tomando en cuenta el mérito y la capacidad del funcionario y/o profesional. Las evaluaciones, los concursos, y las medidas de desempeño, son vitales en el modelo burocrático.

h) Especialización de la administración

La administración está separada de la «propiedad» en una organización burocrática. Los miembros del cuerpo administrativo no son los mismos que los miembros de la junta de accionistas, que son los propietarios de la empresa. Es decir, en el modelo weberiano los administradores de la burocracia no son los dueños del negocio; esto permite el surgimiento del administrador como «profesional especializado» en dirigir la organización y de ahí el retiro gradual del dueño o capitalista de la gestión de la empresa. Los medios de producción, los recursos financieros y la tecnología, no son propiedad de los burócratas, pero sin embargo éstos están arriba de ellos. Ni los administradores pueden vender, comprar o heredar su posición o cargo dentro de la estructura, ni los capitalistas pueden administrar la empresa.

i) Profesionalización de los participantes.

La burocracia es una organización que se caracteriza por la profesionalización de sus participantes. Cada funcionario de la burocracia es un profesional, por las siguientes razones:

- **Es un especialista:** está especializado en las actividades de su cargo. Su especialización varía. Quienes ocupan posiciones en la alta posición son generalistas, los que ocupan posiciones más bajas se vuelven, más especialistas;

- **Es asalariado:** reciben salarios correspondientes al cargo que ocupan. Cuanto más elevado es el cargo, mayor es el salario y, el poder.

- **Es ocupante de un cargo:** esta es su principal actividad dentro de la organización absorbiendo su tiempo de permanencia.

- **Es nominado por un superior jerárquico:** es un profesional seleccionado y escogido por su competencia y capacidad, nombrado, asalariado, ascendido o despedido de la organización por su superior jerárquico. El superior jerárquico tiene plena autoridad sobre sus subordinados.

- **Su mando es por tiempo indeterminado:** no existe una norma o regla que determine su tiempo de permanencia.

- **Hace carrera dentro de la organización:** puede ser promovido para otros cargos superiores. El funcionario es un profesional

que trabaja para hacer carrera a lo largo de su vida.

- **No tiene la propiedad de los medios de producción y administración:** el administrador maneja la organización en nombre de los propietarios, mientras que el burócrata, para trabajar, necesita las máquinas y los equipos provistos por la organización. Como esas máquinas y esos equipos se van sofisticando, y se vuelven costosos, solamente las grandes organizaciones tienen condiciones financieras para adquirirlos. El administrador conduce la organización, pero no es propietario de los medios de producción. El funcionario utiliza las máquinas y equipos, pero no es dueño de ellas;

- **Es fiel al cargo y se identifica con los objetivos de la empresa:** el funcionario pasa a defender intereses de su cargo y de su organización, en detrimento de los demás interese involucrados;

- **El administrador profesional tiende a controlar completamente y c/ vez más las burocracias:** las burocracias tienden a ser controladas por los administradores profesionales.

j) Completa previsión del funcionamiento.

La consecuencia deseada de la burocracia es la previsión del comportamiento de sus miembros. Todos los funcionarios deberán comportarse de

acuerdo con las normas y reglamentos de la organización, con el fin de que ésta alcance la máxima eficiencia posible.

La ausencia de estas características básicas en la gestión pública de países como el nuestro que no han logrado sustentarse en una visión estandarizada bajo el control de disposiciones racionales y legales, se ha derivado en el deterioro y la perversión del sistema burocrático, como una consecuencia de la imposibilidad práctica de normatizar y estandarizar el comportamiento humano en las organizaciones e instituciones de nuestro aparato estatal, por consiguiente la calidad de los servicios que prestan los funcionarios y directivos que son parte importante del sistema burocrático se ha visto escandalosamente menguado al punto de que los resultados de las políticas públicas y/o de gobierno fracasan y en ocasiones son nulas y la sociedad ha perdido total credibilidad en sus burócratas, quienes quizás, con un pensamiento filosófico, una actitud psicológica y un compromiso ético, pueden lograr una gestión pública eficaz y democrática, involucrando en ella estas cinco tareas principales:

- La promoción emprendedora: Se trata de formar unas alianzas políticas que apoye una posición predeterminada y puedan contrarrestar la oposición.

- La gestión del desarrollo de una política: Se trata de administrar un proceso que lleve a un resultado “de calidad”, no predeterminada.

- La negociación: Se trata de conseguir apoyo de otros a través de un acuerdo en el que converjan los distintos intereses, visiones y contextos.

- La deliberación pública, el aprendizaje social y el liderazgo: Consiste en usar el poder del gobierno, no en la toma de decisiones, sino, para crear un entorno en el que los ciudadanos participen en el tratamiento de los problemas que los afectan, buscando e ideando sus propias soluciones y tomando decisiones mediante el mecanismo del liderazgo social.

- El marketing público: El marketing público, o comunicación estratégica, trata de promover ciertas políticas mediante una comunicación que las haga comprensibles, para conseguir soporte, apoyo y colaboración.

CAPITULO III: EL DIAGNOSTICO

El diagnóstico del problema según el Programa Presupuestal 126 dice: *La minería artesanal en el Perú es una actividad ancestral que toma gran impulso con visos de informalidad e ilegalidad; a fines de la década del 80, en un contexto.*

La actividad minera desarrollada por la minería a pequeña escala tiene que desarrollarse dentro de un marco de respeto al ambiente, al marco legal vigente y de mantenimiento de buenas relaciones con las comunidades vecinas a los centros mineros.

En la minería a pequeña escala convergen diversos problemas, debido a que los sujetos en vías de formalización realizan actividades mineras sin ajustarse a la legislación vigente que la regula, teniendo que seguir con los pasos de la formalización para alcanzar su autorización de Inicio/reinicio de actividades mineras.

La minería es una actividad extractiva cuyo desarrollo constituye soporte para gran parte de la Industria manufacturera y es una Importante fuente de crecimiento económico para los países en vías de desarrollo. En contraste, la minería es una actividad vinculada a la economía y al medio ambiente; por un lado, atrae inversiones que producen mayores Ingresos de divisas y mayores valores de exportación; y, por otro lado, ha sido fuente de pasivos ambientales y conflictos sociales por la naturaleza y desarrollo de sus actividades.

El crecimiento de la minería artesanal ha estado asociado directamente a crisis económicas, sociales o políticas. En este sentido, el boom de la minaría artesanal en el siglo XXI está asociado al precio internacional del oro, aunque en los últimos años debido al precio de otros metales, también se ha producido explotación artesanal de cobre.

Asimismo, cabe recordar que la minería estrictamente artesanal es una actividad de sobrevivencia y debido a sus métodos artesanales es una

actividad de alto riesgo con mayores impactos ambientales, económicos, sociales y culturales.

Para ser clasificado dentro de la minería informal, se debe cumplir no solo con haber iniciado el proceso de formalización sino también que dicha actividad se realice en zonas no prohibidas.

En la actualidad, la actividad minera sigue siendo rentable, es por ello que se continúa desarrollando por personas naturales y jurídicas que se encuentran registradas en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).

Por nuestra parte debemos agregar que todo lo mencionado como problema en el diagnóstico realizado en el Programa Presupuestal 126 no se constituyen en otra cosa que si no, solo las consecuencias del problema del proceso de formalización minera cuyas causas se traducen en leyes mal orientadas, con vacíos y condiciones que frecuentemente son modificadas, desconocimiento de la realidad y causas del problema por parte de los empleados o funcionarios que toman decisiones en las entidades competentes, escaso respeto por la ética profesional de parte de los funcionarios de esas mismas instituciones, carencia de en una adecuada política de selección y contratación de personal, gestión integral deficiente con visos de corrupción.

3.1. Determinación del problema

De acuerdo a lo descrito por el Ministerio de Energía y Minas en el Programa Presupuestas 126 (Formalización Minera de la Pequeña Minería y Minería Artesanal) el problema fue enunciado de la siguiente manera: "**Población de pequeños mineros y mineros artesanales que no disponen de las autorizaciones legales completas y definitivas para desarrollar actividad minera, afectando a la sociedad, al medio ambiente y el patrimonio de terceros**" que se les atribuye a las siguientes causas:

1. Población dependiente de la actividad minera. - debido a que la actividad minera artesanal es practicada por personas o grupos de personas que moran en localidades y distritos con altos niveles de pobreza, quienes desarrollan la actividad como una herencia cultural y tradicional desde tiempos antiguos y la identifican como la única actividad rentable ante frente a otras actividades que no generan resultados expectantes, por la existencia de compradores de minerales y metales preciosos sin los certificados correspondientes.

2. Procedimiento burocrático, extenso y engorroso, para la emisión de autorizaciones. – que se debe a las limitadas capacidades (técnicas y de gestión) y de recursos de los gobiernos regionales especialmente de las direcciones regionales de energía y minas para la implementación del proceso de formalización, además, de la débil articulación que existe entre los sectores involucrados en el proceso de formalización.

3. Altos incentivos para operar en la informalidad. – debido a que operar en la informalidad soslaya el cumplir con algunas cargas tributarias que son elevadas, asimismo evita mayores gastos en la obtención de permisos y autorizaciones (formalización) que de por si ya son costosas y mucho más para las personas que se dedican a la actividad minera artesanal como medio de sustento, así también el Ministerio de Energía y Minas atribuye a las sanciones poco efectivas que eleva la posibilidad de evadir la ley por parte de estos sectores.

En el presente trabajo se aborda la causa 2 (Procedimiento burocrático, extenso y engorroso, para la emisión de autorizaciones) desde una óptica de las limitadas capacidades técnicas y de gestión, no solo de los gobiernos regionales para la implementación del proceso de formalización, sino también de los estamentos del gobierno central quienes no tienen las capacidades suficientes para normar y diseñar un proceso de formalización minera coherente y

acorde a la realidad de las actividades que se pretenden formalizar, cuyos variados ensayos de formalización emprendidos por los gobiernos en casi una década de intentos ha dejado una considerable brecha de “mineros formalizados versus mineros en proceso de formalización”.

Esta brecha es el resultado de una falta de capacidades técnicas para un cabal entendimiento de la realidad, características y el nivel de predominancia cuantitativa de las actividades de pequeña minería y minería artesanal en el territorio nacional, y al menos de la minería artesanal que esta caracterizadas por una muy escasa producción y baja capacidad de inversión, se desarrollan de forma temporal, transitoria y alternando con otras actividades como la agricultura, migrando de un lugar a otro en periodos de tiempo relativamente cortos de acuerdo a las características de sus yacimientos y su continuidad depende de la disponibilidad de los recursos del que las ejerce y son desarrolladas por personas naturales y jurídicas que han manifestado su Interés en ser formales, mediante un proceso de auto Identificación registrándose en el REINFO, sin embargo se han visto obstaculizados por los procesos burocráticos, costosos y la falta de capacidades de las instituciones y autoridades para apoyar y permitir que los sujetos en proceso de formalización agilicen sus trámites y, de esta manera, puedan cumplir con los requisitos para su formalización, y ésta ha sido un factor determinante a la hora de medir los resultados del proceso de formalización minera.

Los cambios de estrategia a menudo y repetidos intentos o ensayos de formalización minera llevadas a cabo por los gobiernos de turno nos hacen ver que no solo se trata de cambiar normas o leyes, o ampliar una y otra vez los plazos de la formalización, con estrategias del proceso no se ajustan a la realidad de las actividades en las regiones, si no resolvemos antes, los problemas en el interior de las instituciones que gestionan el proceso de formalización y estas están

relacionadas con las capacidades de las personas de que diseñan y proponen las estrategias de formalización contenidas en las Leyes, así como las capacidades de las personas que tienen la misión de implementarla; lo que nos deja como alternativa a pensar en un profundo y genuino cambio de escenarios en esos segmentos, para aspirar a hacia un proceso de formalización minera exitoso.

En síntesis, La existencia de una población considerable de pequeños y mineros artesanales operando en la informalidad sin las autorizaciones correspondientes son las consecuencias de una serie de intentos de formalización sin éxito, que a través del programa presupuestal 126 se mencionan entre sus causas inmediatas “que consiste en un procedimiento burocrático, extenso y engorroso, para la emisión de autorizaciones sin embargo esta causa también es la consecuencia de otra causa básica y es el modelo de “organización y de gestión” que han montado los burócratas de formalización minera entre otras como el: Escaso conocimiento de la realidad de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, que limitan las capacidades integrales de la Dirección General de Formalización Minera para diseñar y/o regular(normar) un proceso de formalización en el que converjan aspectos técnicos y legales para su viabilidad; y por otro lado, se agregan también a ese problema, las limitadas capacidades de gestión (Técnicas, y de Recursos) de los Gobiernos Regionales para implementar dicho proceso.

3.1.1. Árbol de Problemas y de Causas.

A continuación, se muestra el árbol de problemas del Programa Presupuestal 126 (Formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal)

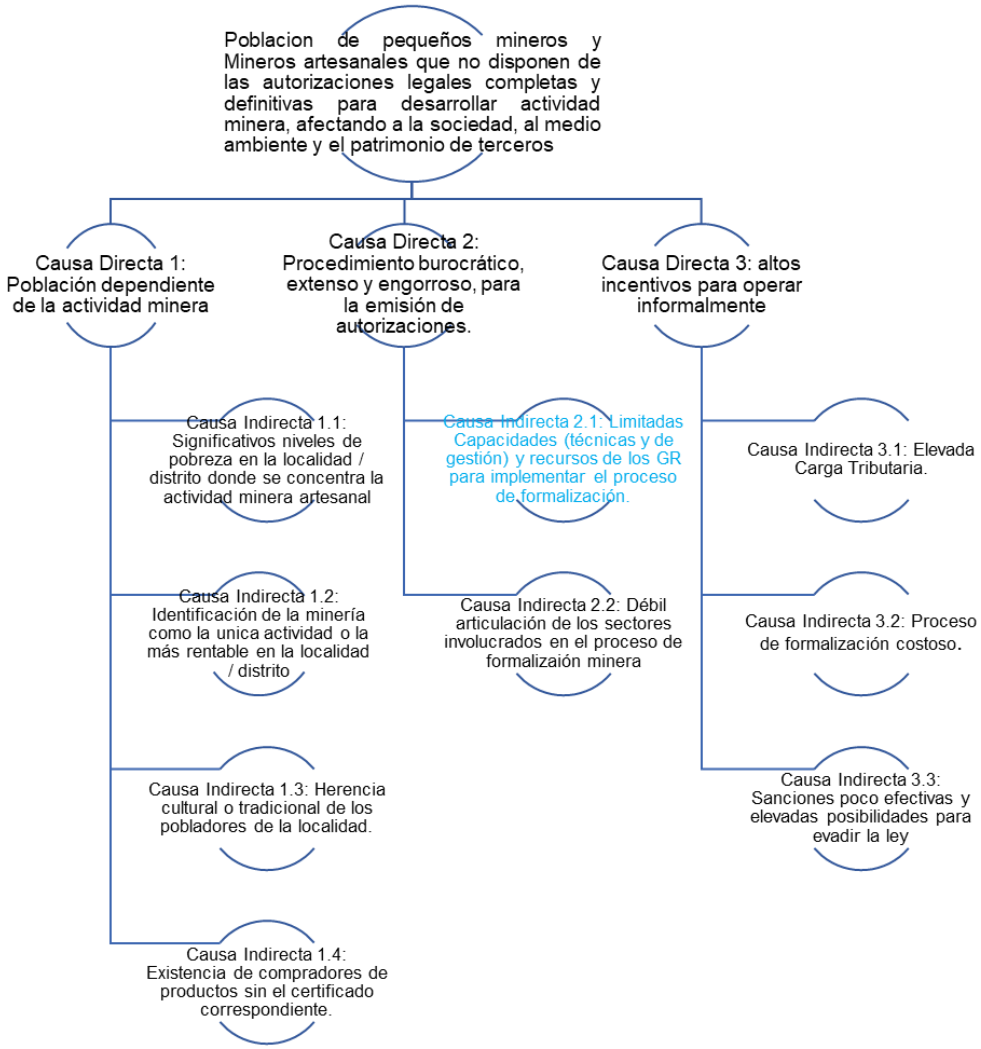

Figura 9: Árbol de Problemas del Programa Presupuestal 126
Fuente: Programa Presupuestal 126 (Formalización de la pequeña minería y minería artesanal)

En el siguiente arbol evaluamos las causas del problema identificado que es materia del presente trabajo.

Problema General: Limitadas capacidades (técnicas y de gestión) y recursos de los gobiernos regionales para implementar el proceso de formalización.

Problemas Específicos:

- Inexistencia de un “Programa Regional de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”

- Falta de sensibilización y reforzamiento de capacidades del personal involucrado de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco en materia de formalización minera.

- Inadecuada gestión de recursos humanos de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco.

- Marco normativo no acorde a la realidad de las regiones y a las condiciones en las que se desarrollan las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

Figura 10: Árbol de problemas del trabajo de investigación.
Fuente: Elaboración Propia

3.1.2. Sustento de evidencias

Según el Programa Presupuestal 126 (Evidencias)

El proceso de formalización minera se inició con la publicación del paquete normativo de varios Decretos Legislativos (1100 al 1107), en el año 2012, este proceso mencionaba una serie de pasos que deberían cumplir los sujetos en vías de formalización, para poder alcanzar obtener su resolución de inicio/reinicio de actividades mineras y con ello proseguir con sus actividades. Sin embargo, en alguno de los pasos de

formalización se vio algunos Inconvenientes, como por ejemplo en la autorización y/o contrato de sesión de la concesión minera, e Igualmente en la autorización del uso del terreno superficial.

Es por ello que se puede mencionar que una de las causas al problema es el proceso muy extenso y en algunos casos engorroso.

A finales de diciembre de 2016 e inicios del año 2017 se promulgaron los Decretos Legislativos Nª 1293 y 1336 respectivamente, donde se "declara de Interés nacional la formalización de la pequeña minería y minería artesanal", así como también, se establece el Proceso de Formalización Minera Integral respectivamente.

También es importante mencionar que el costo de la elaboración de expedientes ambientales y técnicos por parte de los sujetos en vías de formalización, encarecen el proceso, y es por ello que se genera en un incentivo para que no haya formalización minera. Igualmente, el pago de Impuestos excesivos por parte del Estado, ha sido un incentivo para que no exista una formalización efectiva de los sujetos en vías de lograr su autorización de inicio/reinicio de actividades mineras.

Es evidente que existe un componente económico importante asociado a la problemática de la informalidad, la cual no solo podría enfrentarse con la mejora de. procesos administrativos, como lo plantea el actual PP. El no tener en cuenta las causas económicas subyacentes puede significar una alta probabilidad de fracaso del mismo.

A lo narrado añadimos que es importante dar una mirada cualitativa a la capacidades del personal de los órganos encargados de gestionar el proceso de formalización, si bien

es cierto que se han hecho los esfuerzos por reestructurar el proceso de alguna modo, simplificar algunos procedimientos esto no ha sido analizado y reestructurado en su integridad, mientras no se hagan los esfuerzos necesarios para fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios tanto de la Dirección General de Formalización Minera y de las Direcciones Regionales de Energía y Minas, cualquier cambio que se implemente a nivel administrativo, documentario, seguirá significando una alta probabilidad de fracaso del mismo.

3.2. Análisis Organizacional

3.2.1. La Organización

Dadas las no concordancias de la razón se ser de la organización tanto la visión, la misión y las funciones en el portal de acceso público de la institución (narrar que la misión visión de acceso público los autores de acuerdo a la revisión de documentos, leyes y normas de creación y transferencia de funciones se ha llegado a la conclusión que sigue.

El Gobierno Regional de Cusco, es la Institución pública encargada de la administración de su región con autonomía política, económica y administrativa para los asuntos de su competencia, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, autonomía que sin embargo no es absoluta, sino que encuentra sus límites en el ordenamiento nacional, teniendo por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública, privada y el empleo, garantizando el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo, su misión es la de organizar y conducir la Gestión Pública Regional de acuerdo a sus competencias

exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la Región.

La Dirección Regional de Energía y Minas Cusco –DREM con sede en la ciudad de Cusco, es el órgano regional con competencias en funciones específicas del sector de la pequeña minería y la minería artesanal, en el sector energético y de hidrocarburos, ente desconcentrado del Gobierno Regional de Cusco, mantiene relación técnica normativa y/o legislativa con el Ministerio de Energía y Minas, dependencia jerárquica de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico, y como unidad operativa y administrativa del Gobierno Regional de Cusco, así mismo, forma parte del poder ejecutivo regional, teniendo como finalidad, formular y evaluar en armonía con la política general los planes de gobierno central y regional, promoviendo las inversiones privadas, que permitan dentro de un marco de desarrollo sostenible las actividades minero energéticas de la Región Cusco.

La Dirección Regional de Energía y Minas DREM, del Gobierno Regional Cusco, tiene como misión impulsar el desarrollo de las actividades minero energéticas en la Región Cusco, incrementando sostenidamente la exploración y explotación de los recursos mineros e hidrocarburos, impulsando la formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, optimizando las tecnologías y procesos en un marco de desarrollo sostenible, que permitan orientar al desarrollo regional.

La Misión de la DREM- Cusco es la de promover la inversión privada en las actividades minero-energéticas en un marco global competitivo, dentro de un desarrollo sostenible incentivando la investigación y la capacitación; contribuyendo

así mismo, a la preservación del ambiente, a lograr una industria segura, a relaciones armoniosas entre los actores y al desarrollo energético con criterio de subsidiariedad.

Para describir las funciones de la institución en vista que no existe un ROF actualizado en la DREM de Cusco, se ha recurrido a la revisión de los planes anuales de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales de los cuales se tienen:

a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar, y administrar los planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales.
b. Promover las inversiones en el sector, con las limitaciones de Ley.
c. Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley.
d. (f) Otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional.
e. (g) Inventariar y evaluar los recursos mineros y el potencial minero, de hidrocarburos regionales.
f. (h) Aprobar y supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de su circunscripción, implementando las acciones correctivas e imponiendo las sanciones correspondientes.

La distribución de personal de la DREM Cusco se detalla cómo sigue:

Tabla N° 02 :

Personal de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco

Cargos Estructural	Cantidad	Reg. Laboral
Director – Director de Programa Sectorial	1	DL.276, Cargo de Confianza
Órganos de Asesoramiento y de Administración (Jefes de Oficina y Unidad)	8	DL. 276, Cargo de Confianza
Servicio de Naturaleza Temporal – Inversión	42	DS- DS. N° 005-90-PCM. Reglamento DL.276, art.38,a,b
Personal Administrativo (Especialistas, Asistentes, Auxiliares)	7	DL.1057, Contrato Administrativo de Servicio-CAS

Fuente: Clasificador de Cargos - CC

Organizados de acuerdo al diagrama siguiente:

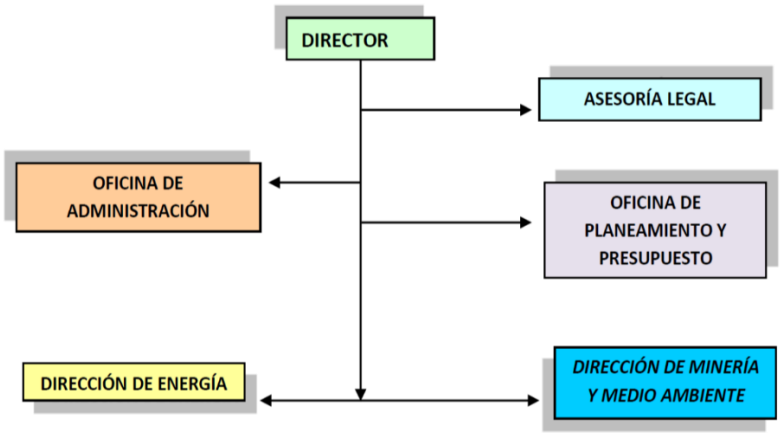

Figura 11: Estructura de organización de la DREM – Cusco
Fuente: ROF 2010 de la DREM – Cusco

El diagnóstico realizado para identificar los principales problemas que aquejan a la Dirección Regional de Energía y Minas – DREM de Cusco, se encontraron dificultades vinculadas a la gestión institucional: planificación estratégica, organización, recursos humanos, etc.

Respecto de la gestión institucional se ha señalado como principal limitación que la DREM se ve afectado por la carencia de instrumentos de gestión e información adecuados que ocasionan problemas en la toma de decisiones que dificultan regularmente los avances en las diversas áreas.

En planificación estratégica, el quehacer institucional es inercial, basado en el funcionamiento y en las actividades de sus oficinas, pero no opera en función de resultados.

A lo mencionado en el párrafo que antecede se debe agregar la inexistencia de una cultura de monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos, lo que no permite tener data actualizada, para la toma de decisiones.

La débil articulación entre las diversas oficinas de la DREM constituye también un problema serio, habiéndose identificado limitada coordinación entre las áreas de las Direcciones de Línea.

Respecto de la organización, la DREM presenta una fractura de comunicación interna que se expresan en mecanismos ineficientes de comunicación entre trabajadores y jefes y viceversa para el cumplimiento de objetivos, generando un problema para la determinación de las prioridades para la ejecución de actividades.

Los recursos humanos constituyen otra área problemática para la DREM el cual se trata de personal que no reúnen los perfiles y competencias necesarias para los puestos en los que les corresponde desempeñarse, con poca o ninguna experiencia en gestión pública, además de la ausencia de inducción para nuevos funcionarios, lo que no permite su adaptación exitosa al sistema y menos aprovechar la experiencia que traen; agravan esta situación los continuos cambios producidos por decisiones de matiz político.

3.2.1.1 Razón de ser

De acuerdo al portal web y plataformas de transparencia de la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Cusco, las

descripciones tanto su misión como la de su visión, se encuentran desenfocadas, no obstante, en el siguiente párrafo describiremos lo que es la razón de ser de la Dirección Regional de Energía y Minas como tal**.**

La Razón de ser de la Dirección Regional de Energía y Minas, se enmarca en promover la inversión privada en las actividades minero-energéticas en un marco global competitivo, dentro de un desarrollo sostenible incentivando la investigación y la capacitación; contribuyendo así mismo, a la preservación del ambiente, a lograr una industria segura, a relaciones armoniosas entre los actores y al desarrollo energético con criterio de subsidiariedad.

El balance del proceso de formalización minera en la región Cusco no es positivo, debido a que no contó con una estrategia y menos con un liderazgo claro, sumando a ello la limitada capacidad técnica y económica de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM), y complejidades de la organización interna de la institución, es por ello que, la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco – DREM, en su misión de promover las actividades de pequeña minería y minería artesanal de forma sostenible y adecuadas al marco legal, debe asumir el desafío de mejorar la calidad de servicios que brinda al ciudadano y encaminar sin extenuantes el proceso de formalización minera en el ámbito de su alcance territorial.

En ese sentido el problema de la presente investigación se encuentra enmarcado en la misión institucional.

3.2.1.2 El subsistema Tecnológico

En el siguiente diagrama describiremos de forma general la acreditación de los requisitos en el proceso de formalización minera en los cuales se han identificado nudos críticos que no han hecho posible en regular desarrollo del proceso.

Tabla N° 03:

Requisitos del Proceso de Formalización y responsables de resolver

Descripción Del Requisito	Responsables
Presentación de la Declaración de compromisos y/o inscripciones en el REINFO	DGFM
Acreditación de Titularidad del Derecho Minero.	DREM Ventanilla Única
Acreditación de titularidad o autorización de uso del terreno superficial.	DREM Ventanilla Única
Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera (IGAFOM)	DREM Ventanilla Única
Expediente técnico para la obtención de la autorización de inicio/reinicio de actividades de exploración explotación y/o beneficio.	DREM Ventanilla Única

Fuente: Elaboración Propia

Los mineros informales iniciaron el proceso de formalización de sus actividades mineras en curso con la presentación de sus declaraciones de compromisos ante la Dirección Regional de Energía y Minas (año 2012), y con la inscripciones en el REINFO en la primera mitad del año 2017, sin embargo, no todos los que presentaron las DCs o se

inscribieron en el REINFO, se dedican a la actividad de minería, algunos de ellos registraron sus inscripciones solo por coyuntura, los cuales **debieron ser fiscalizados y/o verificados** oportunamente por la DGFM y de no encontrarse realizando actividad minera, proceder a cancelar la Declaración de compromisos y excluírseles del proceso de formalización (esta actividad no se ha ejecutado por el desinterés de la DGFM), para proporcionar a las DREMs un registro con data sincerada; aspecto de mayor importancia para un buen inicio implementación del proceso de formalización.

Asimismo, los mineros informales deben acreditar la titularidad del Derecho Minero por medio de un título de concesión, un contrato de cesión o un contrato de explotación, pero debido a que la mayoría de los mineros informales realizan actividades en concesiones de terceros, éstos no han podido cumplir con ese requisito, porque los titulares de las concesiones mineras se niegan a cederles a los mineros informales el área donde realizan sus actividades mineras, en ese entender **la DREM no ha adoptado un rol activo en la mediación, cumpliendo su papel de facilitador** en las negociaciones entre los mineros informales y los titulares de las concesiones mineras, para propiciar un ambiente favorable para la firma de los contratos de explotación; similar escenario se dio con el requisito de la acreditación de titularidad o autorización de uso de terreno superficial en el que la **DREM no cumplió** con su rol de facilitador en las negociaciones entre los mineros informales y los titulares de los predios superficiales donde se ubican

las actividades mineras. La facilitación de las negociaciones debe ser a iniciativa de la autoridad minera al menos en zonas donde hay mayor concentración de mineros informales.

El siguiente requisito, es que el minero informal debía obtener la aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC (en el proceso anterior), y partir de agosto de 2017 el Instrumento de Gestión ambiental para la Formalización Minera – IGAFOM (en el nuevo proceso), para ello los mineros informales presentaron dichos instrumentos cada cual en su oportunidad ante la DREM de Cusco para su aprobación previa revisión y/o evaluación; sin embargo, la mayoría de estos instrumentos no han sido evaluados, debido a impedimentos relacionados con el sinceramiento de las inscripciones (primer requisito) situación que ha obligado a que las DREMs incurran en falta por omisión de funciones**,** esto se debe a que los funcionarios y servidores públicos de la Ventanilla Única desconocen sus competencias y no reúnen las habilidades técnicas y normativas para pronunciarse en el ejercicio de sus funciones, lo mismo ocurrió con las evaluaciones de los expedientes técnicos para la autorización de inicio/reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales, por incumplimiento de los requisitos previos a esta, sabiendo que esta es la última etapa del proceso de formalización.

3.2.1.3 El subsistema estructural

El problema que queda evidenciado en la institución es la débil articulación entre las direcciones de línea

o las oficinas que de forma compartida asumen competencias en la formalización minera asimismo la articulación es nula con la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas, de modo que haya posibilidad de coordinar algunos puntos críticos o mejoras en el proceso de formalización minera.

Nudo Critico 1: **Sinceramiento de Data/información del REINFO**.- Según el Decreto Legislativo 1336, la Dirección General de Formalización Minera – DGFM (entre sus escasas funciones) tiene la función de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por ley para la permanencia en el REINFO, de lo contrario, para proceder a la cancelación de la mencionada Declaración y de su inscripción en el registro; de este modo, se van quedando en el registro de formalización solo aquellos mineros formalizables.

Esta actividad no fue realizada por el responsable (DGFM) de forma oportuna, ésta es una primera actividad para un buen inicio del proceso de formalización, situación que nos hace recordar una de las leyes de Murphy (aquello que empieza mal termina peor).

Nudo Critico 2 y 3: Omisión de la función de **Facilitador** en las mesas de negociación entre mineros informales, concesionarios y titulares de los terrenos superficiales.- según el Decreto Legislativo 1105 el Gobierno Regional por medio de la Dirección Regional de Energía y Minas - DREM puede intervenir, a solicitud de las partes (debe ser a iniciativa de la autoridad), como intermediarios en las

negociaciones de los acuerdos o contratos de explotación, así como acuerdos o autorizaciones de uso de terreno superficial ejerciendo el papel de facilitador y orientador de las partes en negociación; otro aspecto que fue determinante para el fracaso del proceso de formalización minera en esta segunda etapa es que el **Ministerio de Energía y Minas** no cumplió con lo dispuesto en el numeral 11.4 del artículo 11 del Decreto Legislativo 1336 "*Mediante Decreto Supremo del Ministerio de Agricultura y Riego refrendado por el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Cultura, se establecen las reglas de acreditación de la autorización de uso de terreno superficial en aquellas zonas donde existan comunidades campesinas o nativas, o áreas con bosques que integren el patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre circunscrito en la Amazonía"*. El decreto supremo al que se refiere el numeral del citado artículo nunca vio luz.

Nudo Critico 4 y 5: Omisión de la evaluación de los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGAC e IGAFOM y Expedientes Técnicos para la Autorización de Inicio/reinicio de Actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales.- La DREM Cusco ha omitido su función de evaluar los citados estudios técnicos e instrumentos ambientales, debido a la falta de profesionales especialistas en evaluación de estudios de impacto ambiental, y profesionales conocedores del proceso de formalización, problemas generados por la rotación excesiva de personal contratados con fines políticos.

En conclusión, la no consecución de las metas, omisión de funciones, tareas no ejecutadas las mismas que han generado los nudos críticos se deben a:

- El desinterés y falta de capacidad de la Dirección General de Formalización Minera – DGFM, para diseñar (normas y planes) un proceso adecuado y viable para su implementación en las regiones.

- La estructura de la organización (DREM-Cusco) es disfuncional, que las funciones no pueden ser asignadas con claridad.

- La débil articulación entre las oficinas o áreas de la DREM y con las oficinas de la DGFM.

- Las funciones no están actualizadas debido a la carencia de herramientas que definen las funciones.

- Desconocimiento de funciones, insuficiencia de capacidades y aptitudes de los funcionarios y servidores de la DREM.

3.2.1.4 El subsistema Psicosocial

Para el desarrollo de las funciones y alcanzar los logros que las instituciones se trazan como metas, es que, los profesionales y servidores deben ser contratados en cantidades satisfactorias, que en el caso particular no fueron ni son suficientes.

Los profesionales contratados para las áreas de Minería y Medio Ambiente, y la Ventanilla Única no

cumplen con el perfil profesional y no cumplen con las capacidades y competencias en la materia.

Un aspecto que afecta el efectivo desenvolvimiento de las áreas es la frecuente rotación de personal este aspecto también afecta en el objetivo de las capacitaciones que con esfuerzo se consiguen.

Por otro lado, un factor determinante es el régimen de contratación inapropiado, afectando en demasía el desempeño laboral debido a la incertidumbre de continuidad laboral, no gozo de beneficios sociales, remuneraciones retrasadas, etc.

Nudo Critico 1: Sinceramiento de Data/información del REINFO.- La Dirección General de Formalización Minera DGFM del Ministerio de Energía y Minas tiene un papel determinante en esta etapa del proceso de formalización, y no ha sido ejecutado y cumplida por falta liderazgo, desconocimiento de la realidad y falta de capacidades técnicas de los funcionarios que toman decisiones en dicha dirección.

Nudo Critico 2 y 3: Omisión de la función de Facilitador en las mesas de negociación entre mineros informales, concesionarios y titulares de los terrenos superficiales.- Las sucesivas gestiones de Directores Regionales de Energía y Minas, con falta de iniciativa para afrontar la problemática, mediante la instalación de mesas de dialogo que posibilitaran relaciones armoniosas para la firma de acuerdos y/o contratos entre mineros informales y titulares de concesión mineras, asimismo, mineros informales y titulares de los terrenos superficiales donde se

encuentran desarrollando la actividad minera; ha sido el origen de conflictos entre los titulares de los derechos mineros y titulares de terrenos superficiales con los mineros en formalización, que hizo que se haya generado un punto crítico y debido a ello los mineros no pueden cumplir con los referidos requisitos, sin dejar inadvertido el incumplimiento de las disposiciones legales (DL 1336) por parte del Ministerio de Energía y Minas.

Nudo Critico 4 y 5: Omisión de la evaluación de los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGAC e IGAFOM) y Expedientes técnicos para la Autorización de Inicio/reinicio de Actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales- La mala administración de la ventanilla única a pesar de contar con los recursos económicos que le fueron asignados, no ha logrado encontrar la fórmula para contratar especialistas que pudieran evaluar los estudios ambientales respetando los procedimientos establecidos.

3.2.1.5 El subsistema de Gestión

La Dirección Regional de Energía y Minas, excusada en la autonomía política y económica del Gobierno Regional de Cusco, se ha visto lacerada por la lucha de poderes políticos en el interior de la institución, dejando de prestarle importancia a aspectos sumamente importantes como son la elaboración de instrumentos de gestión que hacen posible un gobierno institucional eficiente y eficaz, como consecuencia de ello no se ha definido bien el papel de cada dirección, viéndose desde superposición de funciones en la débil estructura orgánica de la DREM

hasta dejar algunas funciones sin una dirección responsable debido a la falta o ausencia total de instrumentos de gestión que gobiernen las funciones, organización y objetivos, que guíen los procedimientos y estrategias adoptadas por la DREM Cusco en el proceso de Formalización minera.

En las áreas en la cuales se han identificado los nudos críticos se han observado la carencia de instrumentos de gestión administrativa debidamente actualizadas, como el Reglamento de Organización y Funciones – ROF estas datan del año 2013, asimismo es menester aclarar pese a las disposiciones efectuadas por el ente rector del Sistema Administrativo de Recursos Humanos – Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, la Autoridad Regional no ha iniciado las actuaciones administrativas de Transito al nuevo régimen en materia de Recursos Humanos de tal forma que le permita actualizar sus instrumentos de Gestión Administrativa: Estructura Orgánica – Reglamento de Organización y Funciones, CAP-Provisional, Clasificador de Cargos - CC, Manual de Puestos y Perfiles – MPP, Cuadro de Puestos de la Entidad CPE.

Del mismo modo la DREM es carente de los documentos de gestión interna del Plan Operativo Institucional – POI, Manual de Procedimientos – MAPRO, etc.

En lo referente a la formalización minera no existe un, Reglamento de fiscalización minera, herramientas de monitoreo del proceso de formalización o un Programa o Plan Regional de Formalización Minera,

donde se precisen las estrategias y las rutas para guiar las acciones y toma de decisiones que garanticen alcanzar los objetivos.

3.2.2. Entorno Organizacional

3.2.2.1 Entorno Inmediato

En la Región de Cusco existen 2299 inscripciones en el Registro Integral de Formalización minera REINFO, considerando que algunos mineros tienen más de 1 (un) registro, se estima un promedio de 1940 mineros informales, con registro vigente los que tienen que ser formalizados.

Sobre los resultados del proceso de formalización minera en el Cusco, así como en otras regiones de todo el país hay quienes sostienen que nunca hubo una política real de formalización, siendo el objetivo desaparecer esta actividad para dar paso a grandes empresas para la explotación de los minerales, sospechas que han generado la desconfianza en la formalización minera.

El minero informal siente que si se formaliza no va obtener utilidades como cuando opera en la ilegalidad, por ello, para el minero informal más pesa la ganancia que obtendrá por la producción minerales, esto también motivado por la información imprecisa y codiciosa que imparten deliberadamente las empresas que se dedican al acopio y tratamiento de minerales quienes operan en la ilegalidad y sus ganancias también se verían afectadas.

A esto se suma las limitaciones de inversión que sufren los pequeños mineros y aún más los mineros

artesanales, ya que para la seguir en su formalización requiere invertir en cada etapa del proceso se formalización, como el importe que le se induce a pagar a cambio de otorgarles un contrato de explotación por parte de los titulares de las concesiones mineras, asimismo las contraprestaciones a las que deben sujetarse para conseguir las autorizaciones de uso del terreno superficial y aún más en el momento de pagar al especialista responsable de la elaboración del instrumento de Gestión Ambiental y al profesional responsable de elaborar el expediente técnico para la autorización de inicio/reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales.

Por otro lado, la corrupción de los funcionarios de las entidades encargadas que se han desenlazado en la falta de fiscalización y control de los combustibles y otros insumos en las rutas fiscales, las interdicciones poco efectivas, entre otras son factores que incentivan el crecimiento de estas actividades en condiciones de ilegalidad.

3.2.2.2 Entorno Intermedio

El factor normativo fue determinante para la no formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal debido a que las normas emitidas (Decretos Legislativos 1100-1107, Decretos Legislativos 1293, 1336, Decretos Supremos 018-2017-EM, 038-2017-EM, y otras dadas en el marco del proceso de formalización) por los diversos sectores llámese:

- Energía y Minas encargado de la función normadora y de asesoría en temas de formalización, así como el acompañamiento con transferencia de tecnología para la realización de actividades mineras que dejen márgenes aceptables de utilidad.

- Ministerio del Ambiente, encargado de la función normadora y de asesoría en temas de protección del medio ambiente, fiscalización y supervisión medioambiental por medio del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA o la protección de las áreas naturales protegidas por medio del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNAMP, así como el acompañamiento con transferencia de tecnología para la realización de actividades mineras en armonía con el medio ambiente.

- Ministerio de Agricultura. - En la función de coordinación con la Autoridad Nacional del Agua – ANA para la simplificación de los procedimientos de obtención de la autorización y/o licencia de uso de aguas, asimismo, los procedimientos para la obtención de las autorizaciones de uso de terreno superficial en áreas de administración del estado.

- Ministerio de Cultura.- Con la función de la simplificación de requisitos para la obtención del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos CIRA, tomando en cuenta que

los mineros insertos en proceso de formalización ya están ejecutando sus actividades mineras realizando excavaciones, en la que correspondería realizar fiscalizaciones y verificaciones.

- Ministerio del Interior. – A través la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de uso civil - SUCAMEC, para simplificar los requerimientos para la obtención de autorización de uso de explosivos por los pequeños mineros y mineros artesanales, asimismo, apoyar a los mineros informales que cuenten con Certificado de Operación Minera Excepcional – COME en los procesos de adquisición, transporte, almacenamiento y uso de explosivos; con la creación de oficinas descentralizadas y/o desconcentradas a nivel nacional.

- Ministerio de la Producción. - con el objetivo de impulsar la conformación de micro y pequeñas empresas, que sirven como instrumento para la formalización de la minería artesanal, así como generar mediante la capacitación, el fomento de nuevas líneas de producción, así como, propiciar eventos de sensibilización sobre formalización, en coordinación con el con el MINEM, y gremios organización de pequeños mineros y mineros artesanales.

Entidades que durante el tiempo de implementación del proceso de formalización solamente han exteriorizando sus intereses particulares de cada sector, la nula coordinación y endeble articulación entre estos y otros sectores liados en el marco de sus competencias en el proceso de formalización minera.

3.2.2.3 Tendencias Globales

Convenio de Minamata.- El Convenio de Minamata fue adoptado en la Conferencia de Plenipotenciarios en 2013 en Kumamoto, Japón y entro en vigor en agosto de 2017. El objetivo de este tratado global es proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio. Este Convenio tiene como fin proteger la salud humana y el ambiente de las emisiones de mercurio, a través de la regulación de la producción, importación y exportación de productos que usen este metal. Incluye disposiciones en materia de información pública, educación ambiental, fomento de la participación y fortalecimiento de capacidades; El Perú ratifico su firma en este convenio el 21 de enero de 2016.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).- conocido como 'El club de los países ricos', es una institución independiente que agrupa actualmente a 36 países miembros, con el objetivo de promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

El Perú y la OCDE suscribieron el 8 de diciembre de 2014 el “Programa País”, en el marco de la XXIV

Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se realizó en México, que consiste en un conjunto de compromisos que busca incentivar la inversión y asegurar un crecimiento sostenido a largo plazo. Los compromisos que Perú ha asumido se sostienen en 5 ejes: identificación de barreras para el crecimiento y desarrollo nacional; gobernanza pública y mejora de la institucionalidad; anticorrupción y transparencia del Estado; mejora del capital humano y productividad; y medio ambiente; para alcanzar los estándares de los países miembros de la OCDE como meta en el 2021 en sus aspiraciones de incluirse como miembro.

3.3. Análisis de Stakeholders

Para resolver los problemas de la formalización de la pequeña minería y la minería artesanal en la región es preciso contar con el apoyo estratégico de actores como los que se han identificado en el presente trabajo mediante el mapeo de actores a través de la metodología MACTOR, la cual se detalla a continuación:

Tabla N° 04:

Identificación de Actores

Ítem	Actor	Descripción De Roles
1	Organizaciones de mineros	Encargados de organizar y luchar por los intereses de los pequeños mineros y mineros artesanales.
2	Mineros Informales	Población objetivo sujeta al proceso de formalización (sujetos de formalización)
3	Ministerio de Energía y Minas (Dirección General de Formalización Minera)	Encargado de diseñar las políticas normativas de carácter general para la formalización minera.
4	Gobierno Regional mediante la DREM	Entidad competente en la administración de la pequeña minería y la minería artesanal y

		encargado de la implementación del proceso de formalización
5	Ministerio del Ambiente	Encargado de proponer y emitir normas relacionadas con le certificación ambiental y remediación ambiental.
6	Ministerio de Trabajo	Encargado de regular las condiciones laborales en las unidades de producción minera.
7	Contraloría General de la Republica.	Controlar y supervisar la transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos.
8	Gobiernos Locales	Colaboradores de la lucha en contra de la minería ilegal.
9	El Servicio de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP	Emite opiniones técnicas a los expedientes mineros de proyectos que se encuentran en zonas de amortiguamiento.
10	Ministerio Publico	Lucha contra la Minería ilegal
11	Autoridad Nacional del Agua – ANA	Emite opiniones de expedientes mineros de proyectos relacionados con el uso de recurso hídrico.
12	Ministerio de Cultura	Emite los Certificados de Inexistencia de Restos Arqueológicos -CIRA

Fuente: Elaboración Propia

Tabla N° 05:

Comportamiento de Actores con Relación a los Productos

Ítem	Actor	P1	P2	P3	P4
1	Organizaciones de mineros	+1	+1	+1	+1
2	Mineros Informales	+1	+1	+1	+1
3	Ministerio de Energía y Minas (DGFM)	+1	+1	+1	+1
4	Gobierno Regional (DREMs)	+1	+1	+1	+1
5	Ministerio del Ambiente	+1	0	0	+1
6	Ministerio de Trabajo	+1	0	+1	0
7	Contraloría General de la Republica.	0	+1	+1	0
8	Gobiernos Locales	+1	+1	+1	+1
9	El Servicio de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP	+1	+1	0	+1
10	Ministerio Publico	+1	+1	0	+1

11	Autoridad Nacional del Agua – ANA	+1	+1	0	+1
12	Ministerio de Cultura	+1	+1	0	+1
Sumatoria de (+1)		**11**	**10**	**7**	**10**
Sumatoria de (-1)		**0**	**0**	**0**	**0**

Fuente: Elaboración Propia

Valoración:
+1 es estar a favor del Producto,
0 es indiferente ante la implementación o no del Producto propuesto
-1 es estar en contra de la implementación del Producto.

Tabla N° 06:

Matriz de Poder - Influencia Actor por Actor

N°	Actor	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total
1	Organizaciones de mineros	-	4	3	3	2	1	0	2	2	1	1	1	20
2	Mineros Informales	4	-	3	2	2	1	0	1	1	0	1	1	16
3	Ministerio de Energía y Minas (DGFM)	4	4	-	3	1	1	1	2	1	1	1	1	20
4	Gobierno Regional (DREMs)	4	4	2	-	1	1	1	3	1	0	1	1	19
5	Ministerio del Ambiente	3	3	1	2	-	1	0	3	4	1	2	0	20
6	Ministerio de Trabajo	0	1	2	2	2	-	1	2	1	1	1	1	14
7	Contraloría General de la Republica.	0	0	2	2	2	2	-	2	2	2	2	2	18
8	Gobiernos Locales	3	3	1	1	1	1	0	-	1	1	1	1	14
9	El Servicio de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP	2	2	1	2	2	1	0	2	-	1	0	0	13
10	Ministerio Publico	0	1	3	3	1	1	0	2	2	-	2	2	17
11	Autoridad Nacional del Agua – ANA	0	2	3	2	3	0	0	2	1	1	-	0	14
12	Ministerio de Cultura	0	1	2	2	1	0	0	2	1	1	0	-	10
	Total	20	25	23	24	18	10	03	23	17	10	12	10	195

Elaboración Propia

Simbología:

0: Ninguna influencia.
1: Escasa influencia.
2: Influencia promedio.
3: Fuerte influencia
4: Muy fuerte influencia.

En conclusión, el fortalecimiento de un sistema articulado e intersectorial es una pieza clave para resolver los problemas más importantes del proceso de formalización y frenar el aumento incesante de la actividad minera ilegal. Estas tareas no van a ser posibles sin la intervención y participación multisectorial de los ministerios de Energía y Minas, del Ambiente, Agricultura, Cultura y Economía y finanza, y por supuesto la del Gobiernos Regionales como actores directos y responsables de la implementación de proceso se formalización de las actividades mineras en el ámbito de su alcance territorial.

CAPITULO IV: LA FORMULACIÓN

4.1. Determinación de objetivos y medios

Según el programa presupuestal 126 (Formalización de la pequeña minería y minería artesanal) el objetivo es lograr la Formalización de los pequeños productores mineros y productores artesanales, a diferencia, del objetivo del presente trabajo que es la de fortalecer las capacidades de gestión de la autoridad competente en materia de formalización.

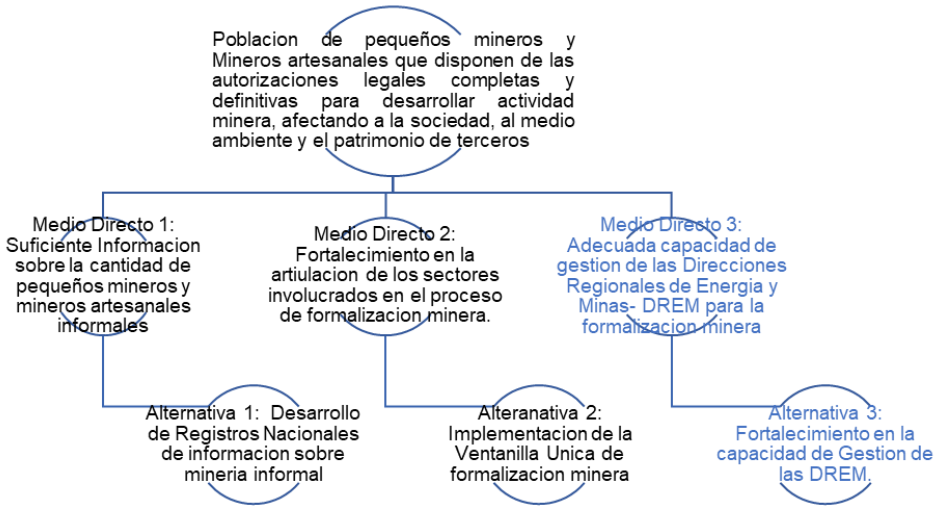

Figura 12: Árbol de Objetivos y Medios del PP 126
Fuente: Ministerio de Energía y Minas (PP 126)

Cabe señalar que mejorar la gestión del proceso de formalización no solo consiste en fortalecer las capacidades de gestión de las Direcciones Regionales de Energía y Minas, porque no son las únicas entidades involucradas en dicho proceso como sugiere el Ministerio de Energía y Minas mediante el Programa Presupuestal 126 en la figura que precede, sino también es necesario fortalecer las capacidades de la Dirección General de Formalización Minera – DGFM porque es la entidad que tiene el encargo de proponer y expedir la normatividad relacionada con la formalización minera, en ese sentido dichas mejoras deben ser concordantes con la realidad.

Sin embargo, para efectos del presente trabajo nos circunscribiremos a la mejora de la gestión del proceso de formalización en la Dirección Regional de Energía y Minas que bien puede ser replicado en la Dirección General de Formalización En seguida se describen los objetivos y medios del presente trabajo.

4.1.1. Árbol de Objetivos y Medios

Objetivo General: Fortalecer las capacidades (técnicas y de gestión) y recursos de los Gobiernos Regionales para implementar el proceso de formalización.

Objetivos Específicos:

- Mejorar la Gestión del proceso de formalización mediante la propuesta de un “Programa Regional de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”
- Mejorar las capacidades y competencias del personal involucrado de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco en materia de formalización minera.
- Mejorar la gestión de recursos humanos de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco.
- Proponer modificaciones al marco normativo que regula el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

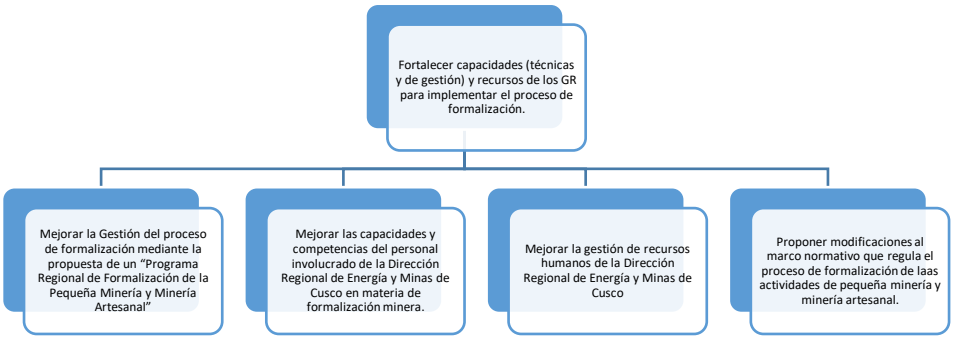

Figura 13: Árbol de objetivos del Trabajo de Investigación.
Fuente: Elaboración Propia

4.1.2. Sustento de evidencias

Según el Programa presupuestal 126 el ministerio plantea fortalecer las capacidades (técnicas y de gestión) y recursos de los GR para implementar el proceso de formalización mediante:

Asistencia Técnica.- Asistencia técnica a mineros formalizados para la Implementación de medidas ambientales, seguridad y salud ocupacional: Esta actividad se desarrolla en el marco del D.L. 1336, el D.S. 018-2017-EM y D.S. 038- 2017-EM, los cuales permiten el desarrollo de la asistencia técnica a los mineros informales, así como a los Gobiernos Regionales, dentro del marco de los Instrumentos de Gestión Ambiental y los Expedientes Técnicos que deben de ser presentados por los mineros informales.

Capacitaciones. - El MINEM con cargo a su presupuesto, brindará capacitaciones para el fortalecimiento de capacidades y orientación a los mineros informales que se encuentran inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera.

Verificación.- A nivel de campo y/o gabinete de Inscripciones del REINFO (labores mineras) a nivel de todo el país y

empadronamiento de 08 reglones: Esta acción se desarrolla en el marco del D.L. 1336, la cual responde a constatar la Información consignada por los mineros informales al momento de realizar su Inscripción al Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), la mencionada acción repercute significativamente al proceso de formalización, puesto que al no generar la verificación ni constatar la Información se corre el riesgo de que los mineros salgan del Registro.

Georreferenciación.- Inscripciones del REINFO en 21 regiones del país: Esta acción va enlazada a la actividad precedente, ello debido a que es importante desarrollar una trabajo de identificación de coordenadas para realizar un cruce de información con los datos consignados por los mineros en proceso de formalización, esta actividad se tiene que desarrollar, no solo a las nuevas inscripciones, sino también a los mineros que fueron migrados del Registro de Saneamiento; la realización de esta actividad es muy Importante ya que permitirá saber que las coordenadas son correctas y llegar a más mineros informales, aportando en el cumplimiento de la meta de formalizados al cierre del periodo fiscal 2018.

Elaboración de estudios de línea base.- Referentes a diagnósticos, e investigaciones para la cartelización de los pequeños mineros y mineros artesanales en los diversos conglomerados a nivel nacional, ello debido a que son distintas las condiciones socio económicas en cada región, de Igual manera servirá como sustento para llevar a cabo los empadronamientos en cada región. Ello servirá para conocer de manera más precisa las necesidades de los mineros informales, y de esta manera se podrá conocer que otro tipo de asistencias requerirán los mineros informales.

Fondo Minero.- Incentivar la formalidad de las actividades de pequeña minería y minería artesanal desarrolladas en el marco de los Decretos Legislativos 1293 y 1336, lo cual coadyuva a su ordenamiento. Además, lo referido desincentiva el desarrollo de actividades mineras ilegales de forma progresiva hasta su erradicación.

Esta medida permite que el Estado ejerza un rol promotor que contribuya a superar la baja productividad en la actividad económica de los mineros en pequeña escala, las deficiencias empresariales, los problemas socio-ambientales y de seguridad y salud en el trabajo; mediante un esquema de fondo que fomente la asistencia técnica y legal, el apalancamiento de recursos así como el acompañamiento por parte del Estado para garantizar que los empresarios mineros de pequeña escala logren los estándares que las normas legales les exigen y promuevan el crecimiento del sector, afianzando su aporte al desarrollo nacional.

En el presente trabajo de investigación lo que se propone esta sostenido en:

Mejora en la Calidad de Servicios. - En la gestión pública, los procedimientos administrativos deben orientarse hacia la búsqueda de mejora continua de la calidad de los servicios y de la atención a los ciudadanos. En ese sentido, la optimización de la gestión del proceso de formalización minera bajo el enfoque de la gestión por procesos es una estrategia sobre el que vamos a trabajar, conducente a la prestación de servicios efectivos que orienten, guíen y ayuden a los mineros en proceso de formalización a la obtención de permisos y autorizaciones brindándoles asistencia técnica y administrativa que busque ajustar el flujo de tareas y/o actividades (simplificación administrativa) en el proceso se formalización minera.

4.2. Análisis de Alternativas

El Programa Presupuestal plantea como análisis de alternativas lo siguiente:

Tabla N° 07:

Alternativa de Intervención del PP 126

Alternativa de Intervención Identificada	**Fortalecimiento en la Capacidad de Gestión de las DREM**
Descripción breve de la alternativa de intervención	Para fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos Regionales el MEM como ente rector realiza el fortalecimiento y capacidad de gestión de las DREM/GREM; a través de la gestión descentralizada, con la finalidad de que cuenten con los recursos necesarios que le permitan ejercer eficientemente las funciones de su competencia referidos a la formalización de las actividades de la minería a pequeña escala. Asimismo, el Ministerio de Energía y Minas a través de la Dirección General de Formalización Minera, desarrolla capacitaciones relacionadas al proceso de formalización minera integral y funcionamiento de la Ventanilla Única a nivel nacional.
Identifique si esta intervención ya viene siendo ejecutada.	El fortalecimiento de las DREM/GREM se materializa a través de dos acciones: 1. Asistencia Técnica: Se apoya con profesionales adscritos a las DREM/GREM a nivel nacional, quienes brindan el soporte técnico y/o legal respecto del proceso de formalización minera integral. 2. Talleres de Capacitación: la DGFM desarrolla el Programa Anual de Capacitaciones, el mismo que planifica la organización de todos los eventos de la DGFM a nivel Nacional.
Evidencia que justifique la efectividad de la intervención.	Nota I: N° 1

Fuente: Programa Presupuestal 126

Las alternativas de intervención de planteadas en el presente trabajo son los siguientes:

- **Alternativa 1: Desarrollo de un "Plan Regional de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal".**

  Es de suma importancia que se desarrolle un documento que contenga la información y estrategias ordenadas y finamente estructuradas que sirva de guía para realizar las actividades en el marco del proceso de formalización a nivel regional.

- **Alternativa 2: Mejorar las capacidades y competencias del personal involucrado de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco en materia de formalización minera.**

  Es necesario establecer espacios colectivos de aprendizaje, como reuniones informativas, curso talleres, cursos y eventos de capacitación, diseñados y planificados de manera sistemática y periódica para fortalecer capacidades y generar condiciones básicas que permitan mejorar los procesos del proceso de formalización minera.

- **Alternativa 3: Elaborar una guía o manual de Políticas de Reclutamiento y Selección de Recursos Humanos.**

  Se precisa establecer, de manera ordenada, los pasos que deben ser cumplidos para que el programa de reclutamiento y selección de personal permita integrar a las instituciones encargadas del proceso de formalización a personas idóneas, ubicándolas en el puesto adecuado según las necesidades institucionales, teniendo presentes los normativos, reglamentos y leyes vigentes.

- **Alternativa 4: Proponer modificaciones al marco normativo que regula el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.**

Para poder diseñar planes adecuados de formalización minera es de suma prioridad realizar modificaciones al marco normativo general y a las normas específicas en materia de formalización minera de modo que permita que estos planes se adecuen y adapten a la realidad de las actividades de pequeña minería y minería artesanal que son nuestros objetivos.

4.3. Productos

Los productos del Programa Presupuestal 0126 son "Mineros Formalizados" pero, para conseguir ese producto al final del proceso de formalización debe generarse un ambiente propicio para la gestión optima y con solvencia en implementación de mismo.

El presente trabajo de vincula con la Causa Indirecta 2.1: Limitadas Capacidades (técnicas y de gestión) y recursos de los GR para implementar el proceso de formalización de la Causa Directa 2: Procedimiento burocrático, extenso y engorroso, para la emisión de autorizaciones del Programa Presupuestal 126, por ello, para el presente trabajo se ha determinado lo siguiente:

- "**Programa Regional de Formalización Integral de la Pequeña Minería y Minería Artesanal"** aprobada con Ordenanza Regional o Directiva Regional, elaborado en el marco del Decreto Legislativo 1105 y demás normas que regulan el proceso de formalización minera integral y acorde a la realidad de la Región de Cusco.

- **Plan de mejora de capacidades y competencias del personal de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco en materia de formalización minera.**

  Las capacitaciones periódicas son los medios apropiados para la búsqueda de mejorar los conocimientos, habilidades, actitudes de los funcionarios para su adaptación al ejercicio de determinadas funciones y a la ejecución de tareas específicas

para lograr su mejor desempeño en las actividades ejecutadas en el proceso de formalización minera.

- **Guía o manual de políticas de gestión de recursos humanos de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco.**

  Consiste en un documento que contiene modelos, criterios y reglas mínimas aceptables que sirven como protocolos en los procesos de reclutamiento, selección de personal y así garantizar la calidad del personal contratado para la ejecución de las funciones y actividades del proceso de formalización minera.

- **Propuesta de modificatorias al marco normativo que regula el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.**

  Que tiene como objetivo proponer la modificatoria del Supremo 038-2017-EM que "Establecen Disposiciones Reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal", con la finalidad de que brinde condiciones de equidad, de acuerdo a los estratos definidos en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería

4.4. Actividades

Según el Programa Presupuestal 126, las actividades orientadas a los objetivos de conseguir el producto consisten en:

Tabla N° 08:

Actividades del Programa Presupuestal 126

Denominación del Producto	Mineros Formalizados
Actividad 1	Desarrollo de Registros Nacionales de Información de Minería Informal
Actividad 2	Mantenimiento de la Ventanilla Única de formalización.

Actividad 3	Fortalecimiento de Capacidades a las DREM para formalizar mineros.
Actividad 4	Fiscalización y Verificación de los registros Nacionales de información de minería informal.
Actividad 5	Asistencia Técnica para los pequeños mineros y mineros artesanales.

Fuente: Programa Presupuestal 126

Las Actividades del presente trabajo son:

- **Actividad 1:** Desarrollar un plan Regional de Formalización Minera tomando registros de línea base en los centros mineros
- **Actividad 2:** Fortalecimiento de capacidades a las DREM para formalizar mineros.
- **Actividad 3:** Fortalecer Capacidades a la DREM para la selección y contratación de personal
- **Actividad 4:** Asistencia técnica en campo para los pequeños mineros y mineros artesanales

Las Actividades del presente trabajo están vinculadas a las actividades del “fortalecimiento de capacidades a las Direcciones Regionales de Energía y Minas – DREM para formalizar mineros – Actividad 3”, sin embargo, el fortalecimiento de capacidades no solo debe estar orientada a las DREM sino también los funcionarios de la Dirección General de Formalización Minera – DGFM para que reciban transferencia de conocimiento de parte de profesionales técnicos expertos conocedores de las actividades de pequeña minería y minería artesanal; para que cumplan su función de proponer mejoras a la normativa en materia de formalización minera de forma apropiada y coherente con la realidad de dichas actividades.

CAPITULO V: LA PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN:

5.1. Descripción de la propuesta de implementación.

El Objetivo General del presente trabajo consiste en:

“Fortalecer capacidades (técnicas y de gestión) y recursos de los GR para implementar el proceso de formalización” y para el logro de ello se proponen los siguientes productos por cada objetivo específico.

Objetivo Especifico 1: • Mejorar la Gestión del proceso de formalización mediante la propuesta de un “Programa Regional de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”

- “**Programa Regional de Formalización Integral de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”**.- Instrumento técnico normativo de gestión que contiene la planificación y programación de las actividades de nivel técnico y operativo, como guía para ejecutarlas en plazos definidos orientados a la consecución de los objetivos en la gestión de proceso de formalización, que nos ayude a programar los talleres de orientación/capacitación en diferentes provincias, a identificar los mineros formalizables, definir plazos para el cumplimiento de requisitos, Simplificar procedimientos para la emisión de autorizaciones y otros aspectos a considerar para la emisión de la Autorización de Inicio de Actividades.

  El "Programa Regional de Formalización de las actividades mineras de la Pequeña Minería y Minería Artesanal", constituye un instrumento técnico y legal cuyo objetivo principal es determinar parámetros y acciones necesarias para formalizar las actividades de la pequeña minería y la minería como lo indica el Decreto Legislativo Nº 1105 y demás dispositivos legales que se emanaron en el marco del proceso de formalización minera integral.

El mencionado programa es el resultado de la revisión y análisis de la problemática existente, así como de las particularidades de la actividad minera en los estratos de la pequeña minería y minería artesanal de la Región Cusco,

Es en el marco de las funciones transferidas a los gobiernos regionales, el Gobierno Regional de Cusco a través de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) tiene a su cargo la elaboración y seguimiento de la implementación del Plan Regional para la Formalización de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, y se diseña en atención a la problemática relacionada con estas actividades.

Al no tener precedente alguno en la entidad, se elabora y propone el documento técnico denominado “Programa Regional para la Formalización de l

a Pequeña Minería y la Minería Artesanal”, cuyos propósitos son los de proponer los lineamientos y estrategias para la formalización de las actividades de pequeña minería y la minera artesanal, que se vienen desarrollando en el ámbito de nuestra región, a través de la puesta en marcha de herramientas de gestión capaces de vincular y ejecutar aspectos organizativos, técnicos, legales y ambientales, involucrando no solo a los titulares de derechos mineros sino también a las comunidades.

Este instrumento debe ser aprobado con Ordenanza Regional o Directiva Regional, elaborado en el marco del Decreto Legislativo 1105 y demás normas que regulan el proceso de formalización minera integral y acorde a la realidad de la Región de Cusco.

Objetivo Especifico 2: Mejorar las capacidades y competencias del personal involucrado de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco en materia de formalización minera.

- **Plan de mejora de capacidades y competencias del personal de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco en materia de formalización minera.**

  Las capacitaciones periódicas son los medios apropiados para la búsqueda de mejorar los conocimientos, habilidades, actitudes de los funcionarios para su adaptación al ejercicio de determinadas funciones y a la ejecución de tareas específicas para lograr su mejor desempeño en las actividades ejecutadas en el proceso de formalización minera.

  El programa propuesto se sujeta a un enfoque por competencias laborales, proceso de enseñanza y aprendizaje que facilita la transmisión e intercambio de conocimientos y la generación de habilidades y destrezas, como la capacidad para aplicarlos en situaciones concretas de trabajo y contexto.

  Se trata de adquirir competencias, entendida como "la capacidad real para lograr un objetivo o un resultado en un contexto determinado" y son un conjunto de capacidades que el funcionario adquiere y se manifiestan en tres cualidades: destrezas, habilidades y conocimientos; éstos en su conjunto constituirían las capacidades de la persona.

  El enfoque por competencias comprende la integración de conocimientos, habilidades para resolver problemas, amplio repertorio de recursos para transferir saberes, de modo que, el proceso de formación de capacidades humanas para mejorar la gestión, buscará generar destrezas y habilidades en población objetivo de nuestro programa, que permitan eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios.

  La competencia por su lado, comprende tres niveles:

  - Aprender a pensar, relacionada con la lectura, escritura y matemática. También con las habilidades para

prevenir y resolver problemas y tomar decisiones, poseer un pensamiento reflexivo, sentido de anticipación y actitudes creativas.

- Aprender a hacer, referida a aprendizajes de ciencia básica y tecnología aplicada; manejo de conceptos relacionados con la cultura tecnológica como la productividad, competitividad, computación, habilidades técnicas relacionadas con el oficio, ocupación o especialidad y la obtención y manejo de información.

- Aprender a ser, se trata de habilidades personales (seguridad en sí mismo, autoestima, responsabilidad individual); habilidades interpersonales o sociales (valores, trabajo en equipo, capacidad de negociación, saber escuchar y comunicarse).

En un sentido amplio "las capacidades humanas son atributos que el ser humano desarrolla en base a habilidades y destrezas que aprende en su vida. El aprendizaje de esas habilidades y destrezas y la formación de las capacidades dependen, en buena medida, de la cantidad y calidad de oportunidades y la motivación de la persona, en sus vivencias valoradas en la búsqueda de su realización individual y/o social.

Objetivo Especifico 3: Mejorar la gestión de recursos humanos de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco.

- **Guía o manual de políticas de gestión de recursos humanos de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco.**

  Consiste en un documento que define modelos, criterios y reglas mínimas aceptables que sirven como protocolos en los procesos de reclutamiento, selección de personal y así garantizar la calidad del personal contratado para la ejecución de las funciones y actividades del proceso de formalización minera.

El manual propuesto, contiene las directrices y políticas de reclutamiento y selección del personal para la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco, los mismos que se desarrollan en base a la materia de administración de personal, con el propósito de mejorar la forma de reclutar personal para esta entidad, quienes deberán actuar dentro de sus mejores capacidades y competencias.

Los procesos de reclutamiento y selección de personal son procesos definidos dentro de la gestión de recursos humanos, que tienen como propósito incorporar a personas con alta competencia a las distintas áreas de trabajo de la institución, de ahí se podrá demostrar la eficiencia y eficacia que puede alcanzar a desarrollar una institución cualquiera que esta sea, para de esta forma dar cumplimiento a sus objetivos y metas.

En este sentido, el documento propuesto plantea nuevos lineamientos estratégicos para ser implementados en los procesos de reclutamiento y selección de personal, con el fin de mejorar los procesos de gestión de recursos humanos dentro de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco - DREM, con ello se busca propiciar un transparente y eficiente desarrollo de los procesos de reclutamiento y selección, donde el mérito, la idoneidad, la igualdad de condiciones y la no discriminación sean los elementos centrales en su ejecución.

Para ello es necesario tener presente que el proceso de selección es un proceso predestinado a seleccionar a la persona idónea o más adecuada para un determinado cargo, en base a la valoración y acreditación del mérito, utilizando para ello herramientas técnicas, objetivas y transparentes.

Objetivo Especifico 3: Proponer modificaciones al marco normativo que regula el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

- **Propuesta de modificatorias al marco normativo que regula el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.**

  Que tiene como objetivo proponer la modificatoria del Decreto Supremo 038-2017-EM que "Establecen Disposiciones Reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal", con el propósito de establecer un "Instrumento de Gestión Ambiental" de nivel riguroso y de evaluación previa para la adecuación de las actividades de pequeña minería (Pequeño Productor Minero según artículo 91 de TUO de la Ley General de Minería) y un Instrumento de Gestión Ambiental de nivel básico y de carácter de Declaración Jurada (de aprobación automática), para la adecuación ambiental de las actividades de minería artesanal (Productor Minero Artesanal según artículo 91 de TUO de la Ley General de Minería).

  Este planteamiento obedece a que todo dispositivo legal debe considerar como pilar fundamental de sus de sus ordenamientos el Principio de Equidad, para un trato justo entre los administrados.

5.2. Identificación de Recursos Críticos

La gestión del proceso de formalización minera aglutina, estrategias, técnicas, competencias administrativas y voluntad política, para llegar a un propósito exitoso y dotarle de valía a todos los esfuerzos entregados en el desarrollo e implementación del proceso, ya que el beneficio primordial de la aplicación de una buena gestión será tener al ciudadano satisfecho, sin embargo, existen factores críticos que pueden hacer que un plan, programa o proyecto fracase, por lo cual la entidad debe concentrarse en ellos para fijar su dirección hacia el éxito.

5.2.1. Comunicación estratégica

La entidad de desarrollar estrategias para vincular de forma más contundente y efectiva entre las entidades involucradas en el proceso de formalización mediante el uso de herramientas electrónicas; ya que la implementación del presente trabajo requiere de una fuerte articulación comunicacional entre los stakeholders, si bien es cierto que se ha optado por la plataforma virtual de ventanilla única esta sufre de severas deficiencias que han dificultado una fluida interacción entre entidades, asimismo, existe una débil comunicación entre la Dirección General de Formalización Minera y las Direcciones Regionales de Energía y Minas.

Éstos son aspectos deben ser ajustados para dinamizar el intercambio de casos, opiniones, sugerencias y necesidades de información para el proceso de formalización.

5.2.2. Incidencia en Stakeholders

Para resolver el problema de la formalización de la pequeña minería y la minería artesanal en la región es preciso contar con un sistema articulado e intersectorial y es una pieza clave para resolver los problemas más importantes del proceso de formalización y frenar el aumento incesante de la actividad minera ilegal.

Estas tareas no van a ser posibles sin la intervención y participación multisectorial de los ministerios de Energía y Minas, del Ambiente, Agricultura, Cultura y Economía y finanza, y por supuesto la del Gobiernos Regionales como actores directos y responsables de la implementación de proceso se formalización de las actividades mineras en el ámbito de su alcance territorial.

5.2.3. Recursos Humanos

Los recursos humanos son uno de los pilares que sustentan las funciones y objetivos de toda organización, es fundamental prestarle mayor importancia a la gestión de recursos humanos en el proceso de mejora de la calidad de servicio a la ciudadanía en la Función Pública.

Actualmente en las instituciones públicas de nuestro país ya casi como regla se ha optado por ver a las gerencias de recursos humanos como una agencia de empleos lo cual implica un incremento de la criticidad del área ya que a raíz de esa política el reclutamiento de personal está cada vez más alejado de la meritocracia, sin lineamientos que permitan una adecuada organización interna de la institución.

El área de recursos humanos debe ser el responsable de las actividades de reclutamiento, selección, contratación, capacitación y movimientos de personal, de evaluar y tomar decisiones teniendo en cuenta las respectivas características, comportamientos, motivaciones y relaciones personales de cada servidor.

En la actualidad los profesionales que cubren las áreas de la ventanilla única para la formalización minera son como sigue:

Tabla N° 09:

Recursos Humanos con que actualmente se cuenta en la VU

Recursos Humanos	**Perfil Profesional**	**Cant.**
Administrador de Ventanilla Única	Abogado o Administrador (profesional de confianza)	1
Especialistas: - 01 ingenieros de Minas. - 02 ingenieros Metalurgistas - *5 practicantes (no se cuenta)	Profesionales que siempre han trabajado en distintas áreas de la administración pública con escaso o nulo conocimiento de la actividad minera como tal.	3
Chofer		1
	TOTAL	5

Fuente: Elaboración Propia Información: DREM -Cusco

Sin embargo, para conseguir los logros propuestos y conseguir los resultados que se abordan en el Programa presupuestal 126 así como los resultados del presente trabajo resumidos en ofrecer calidad de servicios en las instituciones a los administrados que son los mineros informales o en vías de formalización se propone cubrir el área encargada de la formalización con el siguiente staff.

Tabla N° 10:

Requerimiento de Recursos Humanos para implementar los productos

Recursos Humanos	**Perfil Profesional**	**Cant.**
Administrador de Ventanilla Única	Ingeniero de Minas, Geólogo o Metalurgista (Con probadas competencias y experiencia en PM y MA)	1
Especialistas: - 02 ingenieros de Minas. - 02 ingenieros Geólogos o Metalurgista o ingeniero Ambiental o afín	Profesionales con probadas competencias y experiencia en PM y MA	4
Chofer		1
	TOTAL	6

Elaboración Propia.

Como se ha visto de las tablas anteriores si bien es cierto que en la Dirección Regional de Energía y Minas existe el material humano en cantidad estos no precisamente cumplen con las exigencias, capacidades y perfiles que estas áreas la requieren.

5.2.4. Recursos Financieros

El recurso financiero siempre ha sido un aspecto a tocar con pinzas en las entidades del estado, y más problemático aun en las entidades de nivel regional y local, debido a que las estrategias para afrontar los problemas de su circunscripción

no están ligadas a una planificación adecuada del presupuesto, peor aún si sabemos que en el marco del proceso de descentralización la transferencia de funciones a los gobiernos regionales se hicieron solo las funciones, mas no, el presupuesto para cumplir con las funciones transferidas.

En el caso de la formalización minera en la DREM de cusco ha recibido presupuesto mediante convenios suscritos con el Ministerio de Energía y Minas para la implementación de la Ventanilla Única y desarrollar las funciones exclusivamente en el marco del proceso de formalización minera, pese a ello, dichos presupuestos han sido malversados y destinados al despilfarro desenfrenado y sápido de los que manejan detrás de las vitrinas a quienes dirigen los destinos de la institución.

Es por ello, que la responsabilidad es de quienes gestionan en las organizaciones públicas, que lo hagan ceñidos a los modelos de la Planificación Estratégica, vinculando el diseño e implementación de las acciones con la viabilidad financiera necesaria, esto no significa la necesidad del conocimiento técnico exhaustivo de las herramientas de administración financiera, sino la identificación de los nudos críticos que impactan en las acciones planificadas.

Desde esta perspectiva, una manera de conocer las prioridades de la política de una organización, es analizar su estructura presupuestaria, su priorización en la afectación de recursos para cada área y lo que se denomina su “estructura programática” cuando se trata de organizaciones del estado.

El presupuesto estará establecido en función de los costos de operación y administrativos. El financiamiento afectará a la fuente de transferencia financiera del Ministerio de Energía y Minas a favor del Gobierno Regional de Cusco mediante

convenio para el mantenimiento del Mecanismo de la Ventanilla Única para la formalización minera, Recursos Directamente Recaudados (RDR) y otras fuentes de transferencias que efectúe el Gobierno Nacional mediante convenios en favor del gobierno regional.

Los costos de implementación por cada producto propuesto en el presente trabajo se muestran en las siguientes tablas:

Tabla N° 11:

Costos de Implementación del Primer Producto

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Meses	Costo Unitario S/.	Costo Total S/.
1	**Recursos Humanos**					**276000**
1.1	Administrador de VU	persona	1	12	5000	60000
1.2	Evaluador	persona	4	12	4000	192000
1.3	Chofer	persona	1	12	2000	24000
2	**Equipo de gabinete**					**30000**
2.1	Computadoras	Unidad	5		4000	20000
2.2	Impresora	Unidad	1		3500	3500
2.3	Escáner	Unidad	1		2000	2000
2.4	Escritorios	Unidad	5		500	2500
2.5	Sillas	Unidad	5		400	2000
3	**Equipo de Campo**					**24500**
3.1	Movilidad y combustible	Unidad	20		500	10000
3.2	Proyector multimedia	Unidad	1		4500	4500
3.3	GPS	Unidad	2		3500	7000
3.4	Cámara fotográfica	Unidad	2		1500	3000
4	**Material de Escritorio**					**2835**
4.1	Tableros	Unidad	4		50	200
4.2	Lapiceros	caja	1		10	10
4.3	Papeles	millar	5		25	125
4.4	Tóner	Unidad	5		500	2500
5	**Equipo de Protección Personal**					**760**
5.1	chalecos	unidad	4		35	140
5.2	zapatos de seguridad	par	4		120	480

5.3	Protector (Casco)	Unidad	4		35	140
6	**Gastos en capacitación**					**11000**
6.1	viáticos	unidad	100		50	5000
6.2	Difusión		20		300	6000
						345095

Fuente: elaboración propia

Tabla N° 12:

Costos de Implementación del Producto 2

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Costo Unitario S/.	Costo Total S/.
1	**Gastos en Reforzamiento de capacidades del personal de la DREM**				**10000**
6.1	Especialista y viáticos	cantidad	5	2000	10000
					10000

Fuente: Elaboración Propia

Tabla N° 13 :

Costos de Implementación del producto 3

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Meses	Costo Unitario S/.	Costo Total S/.
1	**Recursos Humanos**					**72000**
1.1	Jefe de recursos Humanos	persona	1	12	3500	42000
1.2	Asistente de recursos humanos	persona	1	12	2500	30000
2	**Equipo de gabinete**					**15100**
2.1	Computadoras	Unidad	2		4000	8000
2.2	Impresora	Unidad	1		3500	3500
2.3	Escáner	Unidad	1		2000	2000
2.4	Escritorios	Unidad	2		500	1000
2.5	Sillas	Unidad	2		300	600
3	**Material de Escritorio**					**2735**
4.1	Tableros	Unidad	2		50	100
4.2	Lapiceros	caja	1		10	10
4.3	Papeles	millar	5		25	125
4.4	Tóner	Unidad	5		500	2500
4	**Gastos en capacitación**					**1500**

6.1	Especialista y viáticos	unidad	2	1500	3000
					92835

Fuente: Elaboración Propia

Tabla N° 14 :

Costos de implementación del producto 4

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Costo Unitario S/.	Costo Total S/.
1	**Formulación del proyecto de modificación.**				**15000**
1.1	Especialista	Persona	1	15000	15000
					15000

Fuente: Elaboración Propia.

5.2.5. Recursos Logísticos

La logística es otro de los recursos críticos en los gobiernos regionales, quizás por la escasez presupuestaria para la implementarse con logística o tal vez porque se confunden los conceptos de ahorro o racionalización, llegando a un punto de mezquindad que afecta de forma negativa el desarrollo de las funciones de los servidores públicos y todo el proceso a implementarse.

Se han visto funcionarios llevando una laptop, adquiriendo papeles, imprimiendo fuera de la institución afectando recursos de su propio peculio, talvez estos actos sean razones para que las instituciones como la DREM de Cusco se hayan acostumbrado a no dotar de logística o dotarles de forma insuficiente a sus funcionarios.

Tabla N° 15 :

Logística requerida para la implementación de los productos

Descripción	Unidad	Cantidad
Producto 1		
Equipo de gabinete		
Computadoras	Unidad	5
Impresora	Unidad	1

Escáner	Unidad	1
Escritorios	Unidad	5
Sillas	Unidad	5
Equipo de Campo		
Movilidad (Camioneta)	Unidad	1
Combustible	Galón	500
Proyector multimedia	Unidad	1
GPS	Unidad	3
Cámara fotográfica	Unidad	3
Material de Escritorio		
Tableros	Unidad	4
Lapiceros	caja	5
Papeles	millar	10
Tóner	Unidad	10
Equipo de Protección Personal		
Chalecos	unidad	8
zapatos de seguridad	par	6
Protector (Casco)	Unidad	6
Producto 2 (No implica uso de logística adicional)		
Producto 3		
Computadoras	Unidad	2
Impresora	Unidad	1
Escáner	Unidad	1
Escritorios	Unidad	2
Sillas	Unidad	2
Tableros	Unidad	2
Lapiceros	Caja	1
Papeles	Millares	5
Tóner	Unidad	5
Producto 4 (No implica uso de logística adicional)		

Fuente: elaboración Propia

5.2.6. Recurso Tiempo

El tiempo es un recurso escaso, es agotable y es irreversible, si lo vemos desde un punto de vista de la gestión del proceso de formalización minera, este ha transitado por procesos que tienen inicio y fin, sin embargo, estos han pasado sin dar los resultados esperados o planificados desde un inicio, llegando

inclusive a despilfarrarse este recurso valiosísimo con ampliaciones tras ampliación de plazos producto de una pésima y mal estudiada planificación.

En proceso de formalización minera ha iniciado en abril de 2012 con plazos preestablecidos por etapas, para el cumplimiento de los requisitos administrativos de la formalización minera, pero estos plazos dados por ley de variadas jerarquías, ni por asomo han sido respetados, tanto por la autoridad administrativa en todos los niveles de gobierno ni por los mineros en proceso de formalización, generándose reiteradamente la necesidad de ampliaciones de plazos a menudo, con todas estas modificaciones a diciembre de 2016 este proceso debía concluir con resultados de 70 000 mineros formalizados, no obstante, al cierre de este plazo las estadísticas no han sido nada favorables en realidad no llegaron ni a 100 formalizados, quedando el estado obligado a revisar las estrategias de la formalización y dar otra ampliación de plazo hasta el agosto de 2020 y posteriormente al 2021 con un universo de 55754 inscripciones en el REINFO, claro ejemplo de un proyecto que ha fracasado hasta el momento, y en función del tiempo.

En el siguiente diagrama se muestra el progreso de como debe de implementarse los productos propuestos en el presente trabajo:

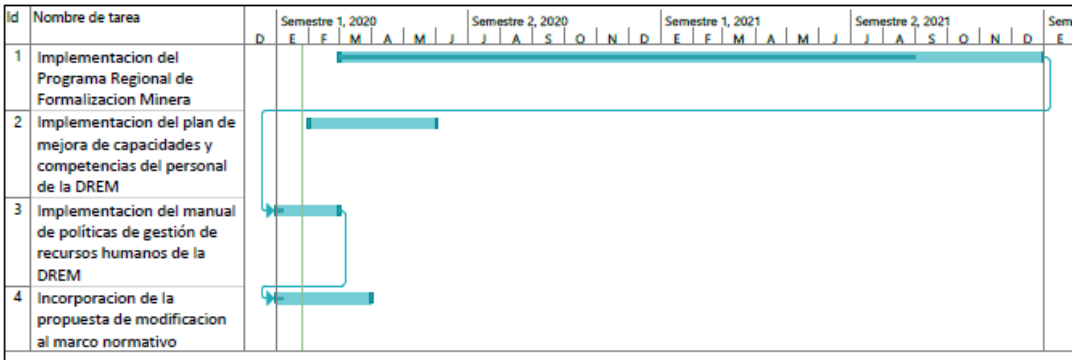

Figura 14 : Cronograma de implementación de los productos
Fuente: Elaboración Propia

Para concluir, la Prof. Bonicatto (2010) hace referencia al recurso tiempo como un recurso escaso con un valor diferente en función de que actor se esté analizando y las distintas circunstancias del mismo actor en momentos por los que atraviesa. El concepto de oportunidad y la tasa psicológica de descuento de tiempo son dos conceptos que colaboran con que podamos incluir estrategias para no ser arrastrados por el tiempo sin poder hacer nada para remediarlo. El tiempo en la gestión es estratégico. No podemos prescindir de él para sostener intervenciones viables.

5.3. Arquitectura Institucional (Intra e inter organizacional)

La ausencia o débil diseño de arquitectura institucional, sobre la que esta sostenida la DREM de Cusco, comúnmente ha dificultado tomar decisiones acertadas acerca de que planes, programas o proyectos que se deben emprender para optimizar las tareas encargadas o lograr un eficiente cumplimiento de sus funciones, cada vez más se hace recurrente la necesidad de manejar un sistema integrado para el manejo de una unificada base de datos, homogeneidad de criterios, mediciones o cifras únicas cuyas obtenciones son dispendiosas, costosas o inoportunas perdiendo su valor metódico o restándole veracidad a esta información por no ser única y consistente; asimismo, los procesos como instrumento fundamental operación de la entidad requieren estrategias, estructuración e implementación para que los resultados sean cuantificables y medibles, que en la actualidad no lo son.

Es evidente la necesidad de tener una Arquitectura Institucional ya que manejamos y gestionamos planes, proyectos y/o programas que requieren la implementación de herramientas de tecnología y cumplir con directrices, objetivos y metas, pero ello sin desconocer el contexto de los programas ya realizados o los que están en curso o los que a futuro resuelven situaciones similares o complementarias; podemos caer en el mal uso de los recursos económicos y en una

mala priorización de los proyectos y por lo tanto generando sobrecostos, como ya hasta hoy se ha visto y específicamente en la DREM de Cusco.

5.4. Metas periodo de 3 años

El mejorar la calidad de los servicios públicos es uno de los desafíos más importantes de la Administración Pública, en consecuencia, la apuesta de hoy por mejorar los servicios que la entidad en el futuro entra resultados definiéndonos las siguientes metas:

- Tener establecidas y definidas las competencias, niveles de intervención y de decisión referente al personal y a los diferentes procesos del programa de formalización minera en relación con sus funciones y competencias

- Contar con instrumentos de gestión institucional adecuados que permitan una buena gestión integral del proceso de formalización minera en la DREM de Cusco.

- Contar con personal especialista y calificados en la Ventanilla Única y la Dirección de Minería y Medio Ambiente, con altos niveles de desempeño dentro de un buen clima de trabajo y de relaciones personales.

- Gozar de un alto grado de satisfacción de parte de la población usuaria, con relación a las atenciones prestadas por los funcionarios de la DREM Cusco.

- Formalización de 2000 mineros, y como consecuencia la reducción de la informalidad en las actividades de pequeña minería y minería artesanal dentro del departamento de Cusco.

Tabla N° 16 :

Metas en un periodo de 3 años

Metas	Año 1				Año 2				Año 3 (*)			
Tener establecidas y definidas las competencias, niveles de intervención y de decisión referente al personal y a los diferentes procesos del programa de formalización minera en relación con sus funciones y competencias.	x	x	x	x								
Contar con instrumentos de gestión institucional adecuados que permitan una buena gestión integral del proceso de formalización minera en la DREM de Cusco		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Contar con personal especialista y calificados en la Ventanilla Única y la Dirección de Minería y Medio Ambiente, con altos niveles de desempeño dentro de un buen clima de trabajo y de relaciones personales.			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Gozar de un alto grado de satisfacción de parte de la población usuaria, con relación a las atenciones prestadas por los funcionarios de la DREM Cusco.			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Formalización de 2000 mineros, y como consecuencia la reducción de la informalidad en las actividades de pequeña minería y minería artesanal dentro del departamento de Cusco (Cifra total incluye los anteriores)	x	x	x	x	x	x	x	x				

* para efectos del presente trabajo se han considerado 3 años en metas sin embargo cabe resaltar que el proceso de formalización es de carácter temporal y

solo quedan 2 años asumimos que de seguir el mismo esquema de formalización estamos frente a una nueva ampliación de dicho proceso.

Fuente: Elaboración Propia

CAPITULO VI: ANÁLISIS DE VIABILIDAD

6.1. Análisis de Viabilidad

6.1.1. Viabilidad Política

La implementación de la presente propuesta es políticamente viable, sin embargo, hasta el momento se ha notado que falta voluntad política y corregir ésta demandará un alto compromiso político y ético de nuestros gobernantes y funcionarios que ocupan puestos donde se toman las decisiones en las entidades encargadas de llevar adelante el proceso de formalización y responde a la intencionalidad, de querer o no implementar este proyecto al margen de su rentabilidad político-económica y a pesar de que las propuestas de este plan podrían no convenir a ciertos grupos de nuestra política actual; sin embargo, los buenos resultados de un proceso de formalización minera bien implementado pueden traducirse no solo en la satisfacción de la población objetivo, sino también en la satisfacción de la población que esta indirectamente relacionada con tales actividades, y visto desde un punto ambiental en la satisfacción de la ciudadanía en general otorgando a los gestores réditos políticos muy importantes.

6.1.2. Viabilidad Técnica

La Implementación de las propuestas del presente trabajo gozan de viabilidad técnica ya que se enmarcan en las propuestas del Programa Presupuestal 126 y entendiendo que a lo largo del país así como en las diferentes provincias de la región Cusco se desarrollan las actividades de pequeña minería y en mayor proporción la minería artesanal (actividad de subsistencia) con problemáticas inherentes y comunes que los caracterizan, que mediante un trabajo metódico y sistematizado en la recopilación de línea base de las

características y problemáticas comunes de estas actividades, nos permitiría diseñar los arreglos necesarios al marco normativo general y diseñar dispositivos legales específicos adecuados y acordes a su realidad, asimismo, atacar los problemas comunes (técnicos y de operación así como los ambientales) para darle énfasis a la solución con procesos y acciones libres de toda complejidad mediante asistencia técnica de pare de las instituciones.

6.1.3. Viabilidad Social

Las propuestas del presente trabajo cuentan con viabilidad social ya que ante la sociedad la minería ha sido catalogada como una actividad perversa producto de la escasa información y la poca socialización del impacto socioeconómico que estas generan, además de que las instituciones públicas no gozan de aceptación social debido a que se les ha vinculado con la búsqueda de intereses particulares; en ese sentido, la sociedad demanda políticas efectivas en materia de formalización minera ya que desde más de una década los intentos de formalizar a los mineros que trabajan al margen de la ley se han convertido en ensayos sin éxito, con el que se han trastocado las esperanzas de contar con una actividad ordenada y debidamente formalizada de la ciudadanía en general y más aun de la población objetivo, es ahora el momento en que los gestores del proceso de formalización reorienten sus planes y acciones en favor de la sociedad.

6.1.4. Viabilidad Presupuestal

La implementación de la presente propuesta no demandará un presupuesto adicional de las arcas del estado por lo tanto su viabilidad presupuestal está garantizada.

6.1.5. Viabilidad Operativa.

El presente proyecto cuenta con viabilidad operativa dado que las actividades que se proponen para la implementación se encuentran enmarcadas dentro de las funciones de la organización que es en nuestro caso la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Cusco.

6.2. Análisis de Viabilidad según análisis de actores

Basados en el análisis de los actores (Stakeholders), se puede observar que los diversos actores identificados están de acuerdo con la propuesta, debido principalmente a la convergencia y articulación de sus acciones, lo cual es muy importante para la resolución de los problemas del proceso de formalización minera, lo que fortalece las condiciones necesarias para el desarrollo e implementación de los productos.

6.3. Análisis de Viabilidad según evaluación estratégico-gerencial

6.3.1. Generación de valor público

La propuesta presentada en el presente trabajo es una contribución al resultado final del programa presupuestal 126 – Formalización de la pequeña minería y minería artesanal, que es incrementar la población de pequeños mineros artesanales que disponen de las autorizaciones y permisos para desarrollar actividades de pequeña minería y minería artesanal, sin afectar a la sociedad, al medio ambiente y al patrimonio de terceros.

La viabilidad de la presente propuesta está sustentada en la contribución al mencionado programa presupuestal, el mismo que fue desarrollado en la actividad “Fortalecimiento de capacidades de la Direcciones Regionales de Energía y Minas DREM para formalizar mineros”, el cual se materializa principalmente en dar soluciones primigeniamente a problemas de gestión al interior de las entidades estatales

(DGFM y DREMs) y en el entorno inmediato mediante la asistencia técnica a mineros en proceso de formalización para la implementación de medidas ambientales, seguridad y salud ocupacional; capacitaciones para el fortalecimiento de capacidades de orientación a los mineros informales inscritos en el REINFO.

CAPITULO VII: SEGUIMIENTO

7.1. Desarrollo de Indicadores para seguimiento

El mecanismo de seguimiento que se propone, debe ser participativo, útil, eficaz y de retroalimentación de todos aquellos servicios que para la formalización minera se prestan en la Dirección Regional de Energía y Minas y las direcciones u órganos en línea, que contemple indicadores de gestión, procesos, resultados, impacto e indicadores de calidad.

La Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco, dentro de su Programa Regional de Formalización minera, contempla el proceso de monitoreo, seguimiento y control respectivo, de forma periódica y de acuerdo a los plazos establecidos en el cronograma de cumplimento de metas, a fin de determinar si en el proceso de implementación de la presente investigación se generan puntos críticos y asumir sus correspondientes medidas correctivas.

De acuerdo al Programa presupuestal el indicador para el seguimiento de las metas del objetivo general está dados en "porcentajes de mineros formalizados respecto del total de inscripciones en el REINFO", asimismo los indicadores para el seguimiento de los objetivos específicos son como sigue:

Tabla N° 17 :

Indicadores de seguimiento del programa presupuestal 126

Indicadores De Seguimiento Del P. P. 126	
Objetivo General:	- % de mineros formalizados respecto del número de inscripciones en REINFO.
Objetivos Específicos:	- N° de expedientes aprobados - N° de expedientes IGAFOM presentados. - N° de Expedientes Técnicos para la autorización de inicio/reinicio de actividades mineras. - Mineros capacitados

	- N° de funcionarios capacitados - N° de fiscalizaciones realizadas. - N° de verificaciones realizadas - N° de Asistencias realizadas.

Fuente: Programa presupuestal 126

En la región Cusco actualmente existen un universo de 1941 (2299 inscripciones en REINFO) mineros por ser formalizados y el número de mineros formalizados por año es uno de los indicadores de carácter cuantitativo en términos generales, sin embargo, los indicadores para la implementación del presente trabajo están dado por indicadores de desempeño estos de carácter cualitativo como son el cumplimiento de objetivos y metas o el nivel de aceptación de la población objetivo; los indicadores del producto 1 del presente trabajo se vinculan con los objetivos del Programa Presupuestal:

Tabla N° 18:

Indicadores de seguimiento de implementación del trabajo de investigación

Indicadores De Seguimiento	
Objetivo General:	- % de mineros formalizados respecto del número de inscripciones en REINFO.
Objetivos Específicos:	**Objetivos del Producto 1** - N° de mineros formalizados por año respecto del universo del REINFO. - N° de proyecto mineros a los que se les brindó asistencia técnica. - N° de proyectos mineros que cumplen los aspectos técnicos, ambientales, de seguridad y administrativos, respecto del N° de proyectos que recibieron asistencia técnica. - Numero de Mineros que recibieron Asistencia técnica. **Objetivos del Producto 2** - N° de funcionarios capacitados - % de funcionarios que mejoran su desempeño respecto del N° total de funcionarios capacitados.

	Objetivos del Producto 3
	- % de profesionales contratados con buen desempeño respecto del N° total de funcionarios contratados.

Fuente: Elaboración Propia

7.2. Desarrollo de Indicadores de resultado

El Resultado se medirá a través de una evaluación que sirva para medir el nivel logrado las metas propuestas en la presente investigación, la misma que nos ayudará a responder la interrogante de ¿Cuán bien lo hemos implementado?, por consiguiente, se realizará hacia el final de cada etapa propuesta en el cronograma de metas del programa o de una etapa determinada del mismo.

La medición del éxito de la presente investigación se realizará con una metodología de comparación de lo que se ha hecho, con un estándar previamente establecido o con la situación inicial de los aspectos que se pretenden cambiar como objetivo de la presente investigación.

Si la comparación de dichas situaciones (indicadores de desempeño de carácter cualitativo) muestra un mejoramiento, entonces hay razón para asumir que la implementación de la presente investigación ha tenido éxito. Si por el contrario la situación problemática no ha cambiado, tendremos que revisar lo realizado partiendo del primer paso del proceso que se propone.

De acuerdo al Programa Presupuestal el éxito del proceso de formalización se medirá de acuerdo a los siguientes indicadores de resultados:

Tabla N° 19:

Indicadores de resultados del Programa Presupuestal 126

Indicadores De Resultados Del P. P. 126	
Objetivo General	- % de mineros formalizados respecto del número de inscripciones en REINFO.

Fuente: Programa Presupuestal 126

Los indicadores de resultados del Programa Presupuestal se vinculan con los indicadores de resultados del presente trabajo de acuerdo a los objetivos de los productos que presentamos.

Tabla N° 20:

Indicadores de resultados del trabajo de investigación

Indicadores De Resultados	
Objetivo General:	- % de mineros formalizados respecto del número de inscripciones en REINFO.

Fuente: Elaboración Propia

CAPITULO VIII.- CONCLUSIONES

La existencia de una brecha de formalización minera debido a los continuos fracasos del proceso de formalización minera nos hace concluir que los problemas de la formalización minera no solo son exógenos y ajenos a las instituciones estatales que tienen la misión de diseñar, regular e implementar el proceso de formalización minera sino que está en el interior de estas y obedecen a problemas institucionales (capacidades, competencias, instrumentos, recursos, profesionales), por ello es necesario resolver dichos problemas para aspirar a cerrar las brechas de formalización de forma exitosa.

1.- Ante la falta de instrumentos que guíen y orienten las actividades conducentes a la implementación del proceso se plantea la propuesta del "Programa Regional de Formalización de las actividades mineras de la Pequeña Minería y Minería Artesanal", que está estructurada a sujeción de los diferentes actores mineros (Mineros informales, el Poder Ejecutivo y el Gobierno Regional de Cusco), con el propósito de fortalecer las competencias de la Dirección Regional de Energía y Minas - DREM, bajo la percepción pública de la minería y el contexto interno minero, capacitando a sus actores vinculantes mineros y funcionarios, logrando así asociarlos para fortalecer su relación hacia su desarrollo y competitividad en el tiempo, estableciéndose estrategias, mecanismos, parámetros y/o acciones necesarias que permitan encaminar de forma eficientemente el proceso de formalización minera en la región.

2.- Otra de las problemáticas que aquejan a la institucionalidad es la falta de acciones de fortalecimiento de capacidades del personal de la DREM para que puedan brindar un buen servicio púbico por ello se plantea un programa o plan de reforzamiento y desarrollo de capacidades puede contribuir a promover procesos efectivos para identificar las debilidades y fortalecer una serie de conocimientos, habilidades y destrezas de quienes, de manera individual y colectiva, deban hacer posible la consecución de objetivos contemplados en la misión de la institución.

3.- Como ya es inherente a la mayoría de las instituciones del estado de la cual las DREMs y la DGFM no son ajenas, los procesos de selección de profesionales obedecen a intereses particulares por lo que se han rodeado de profesionales que no están en la capacidad de entender cabalmente el proceso de formalización en ese sentido el presente trabajo plantea un manual de políticas de reclutamiento y selección de personal que están sostenidos sobre políticas institucionales claras que tienen como propósito incorporar a personas con alta competencia a las distintas áreas de trabajo de la institución, de ahí se podrá demostrar la eficiencia y eficacia que puede alcanzar a desarrollar la institución, para de esta forma dar cumplimiento a sus objetivos y metas.

4.- Asimismo las áreas donde se diseñan y regulan el proceso de formalización reflejan una profunda debilidad de conocimiento de las realidades de las actividades de pequeña minería y minería artesanal los cuales son considerados en el marco jurídico peruano, las leyes y las políticas relacionadas con ellas de forma inadecuada e incoherente, por ello es indispensable proponer arreglos en el marco normativo general y específico, que modifiquen las condiciones tales como las cuotas de producción y extensión de derechos mineros para correcta estratificación de las actividades de pequeña minería y minería artesanal de modo que para formalizarlos se den facilidades concretas y reales a los que realizan actividad minera artesanal (minería de subsistencia) y flexibilidad en los procedimientos a aquellos que realizan pequeña minería, generando reales incentivos para que los mineros quieran formalizarse y mantenerse así; las modificaciones normativas en las condiciones sugeridas impediría que aquellos proyectos con basta capacidad de inversión, niveles de producción altos (100, 200 o 350 toneladas diarias en minería metálica) e impactos ambientales significantes, sean beneficiados de forma indebida como lo hacen con las actuales condiciones del artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, cuando ellos, bien podrían afrontar su formalización bajo el procedimiento ordinario minero, y con los rigores de las normas ambientales que exigen a ese tipo de proyectos.

CAPITULO IX .- RECOMENDACIONES

Con el fin de mejorar la gestión de proceso de formalización minera y ofrecer un servicio de calidad a los ciudadanos y se perciba ese cambio en las instituciones desde la sociedad, debe implementarse los productos propuestos en presente trabajo por lo tanto se recomienda:

- Implementar la propuesta del Programa Regional de Formalización Integral de la Pequeña Minería y Minería Artesanal en el menor tiempo posible y realizar el seguimiento para detectar algunas inconsistencias de él y realizar los ajustes necesarios oportunamente para lograr los objetivos planteados en producto 1 del presente trabajo, para ello se requiere el compromiso del titular de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco.

- Implementar el producto 2 del presente trabajo que consiste en el Plan de mejora de capacidades y competencias del personal de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco en materia de formalización minera acudiendo a profesionales especialistas con suficiente trayectoria laboral y conocedores de las actividades de pequeña minería y minería artesanal además de conocer el proceso de formalización minera y la gestión pública.

- Implementar la propuesta de la Guía o manual de políticas de gestión de recursos humanos de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco, y se recomienda el transito inaplazable de dicha institución al Régimen de la Ley del Servicio Civil de entidades públicas.

- Se Recomienda a la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco como encargada de la implementación del proceso de formalización minera integral fortalezca sus vínculos con la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas y sea la que tome la iniciativa en exigir cambios y/o modificaciones en la legislación minera vigente, para una regulación coherente a la realidad de las actividades de pequeña minería y minería artesanal de las regiones.

CAPITULO X.- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Bibliografía

Altomonte, H., & Sanchez, R. J. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en America Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Comisión Económica para America Latina y el Caribe.

Arnoletto, E. J. (2014). *Hacia una gestion publica para un desarrollo sustentable.* Cordoba - Argentina, Argentina: Eumed.net.

Bonicatto, M. (2010). Recursos Criticos para la Gestion. La plata, Argentina: UNLP.

Briones Alvarez, D. I. (Noviembre de 2017). Trabajo de investigación para optar el Grado de Máster en Dirección de Empresas. *Alternativas de Solucion a la Mineria Informal*. Lima, Peru.

Chaparro Avila, A. (2004). *La pequeña minería y los nuevos desafíos de la gestión pública. .* Santiago de Chile: Comision Economica para America Latina y el Caribe.

Chaparro Avila, E. (2000). *La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial.* Santiago de Chile: Comision Economica para America Latina y el Caribe - CEPAL.

De Echave, J. (2016). La mineria ilegal en Perú. Entre la Informalidad y el delito. *Nueva Sociedad N° 263*, 131-144.

Güiza Suarez, L. (2015). *Minería y Derechos Humanos Una mirada desde el sector Artesanal y de Pequeña Escala.* Envigado: Trendy.

Hentschel, T., Hruschka, F., & Priester, M. (2003). *Artisanal and Small-Scale Mining.* London: Russell Press Ltd, Nottingham, UK.

Ministerio de Energia y Minas. (2018). *Anexo 2 Contenidos minimos del programa presupuestal Formalizacion Minera de la Pequeña Mineria y Mineria Artesanal.* Lima: MINEM.

Mosquera L., C. (2006). *El desafío de la formalización en la minería artesanal y de pequeña escala.* Lima: Ediciones Nova Print SAC.

Romero, M. K., Pachas, V. H., Zambrano, G., & Guarniz, Y. (2005). *Formalizacion de la Mineria en pequeña escala en America Latina y el Caribe.* Lima: CooperAction.

Serrano Amado, A. M., Martinez Bernal, M. E., & Puentes Montañez, G. A. (2016). Formación empresarial hacia la construccion de estrategis de formalizacion o sustitucion de la mineria informal en el departamento de Boyacá, estudio de caso municipio de Sogamoso. *I+D Revista de Investigaciones*, 40-48.

Silva Jaramillo, S. (2017). Minería aurífera informal e imposición de arreglos institucionales incumplidores: análisis institucional del caso de Buriticá, Antioquia, en 2009-2014. *Opera N° 20*, 157-178.

Sulca Huamaní, D. G. (Octubre de 2015). Tesis para obtener el Título de Maestria en Politicas Públicas. *Analisis de los instrumentos de la política pública destinada a la pequeña mineria y mineria artesanal (2009-2013)*. Ecuador.

Uran, A. (2013). La legalizacion de la mineria a pequeña escala en Colombia. *Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 255-283.

CAPITULO XI.- ANEXOS:

Anexo 1.- Matriz de Consistencia

Problemas	Objetivos	Actividades	Productos	Conclusiones	Recomendaciones
Problema General: Limitadas capacidades (técnicas y de gestión) y recursos de los gobiernos regionales para implementar el proceso de formalización.	**Objetivo General**: Fortalecer las capacidades (técnicas y de gestión) y recursos de los Gobiernos Regionales para implementar el proceso de formalización.			Los problemas de la formalización no solo los son exógenos y ajenos a las instituciones estatales que tienen la misión de diseñar, regular e implementar el proceso de formalización minera, sino que está en el interior de estas y obedecen a problemas institucionales (capacidades, competencias, instrumentos, recursos, profesionales), por ello es necesario resolver dichos problemas para aspirar a cerrar las brechas de formalización de forma exitosa.	Con el fin de mejorar la gestión de proceso de formalización minera y ofrecer un servicio de calidad a los ciudadanos y se perciba ese cambio en las instituciones desde la sociedad, debe implementarse los productos propuestos en presente trabajo.
Problema Especifico 1.- Inexistencia de un "Programa Regional de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal"	Objetivo Especifico 1.- Mejorar la Gestión del proceso de formalización mediante la propuesta de un "Programa Regional de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal"	Desarrollar un plan que contenga los lineamientos estructurados para la implementación del proceso de formalización minera.	Programa Regional de Formalización Integral de la Pequeña Minería y Minería Artesanal	La falta de instrumentos que guíen y orienten las actividades conducentes a la implementación del proceso se plantea la propuesta del "Programa Regional de Formalización de las actividades mineras de la Pequeña Minería y Minería Artesanal", que está estructurada a sujeción de los diferentes actores mineros (Mineros informales, el Poder Ejecutivo y el Gobierno Regional del Cusco), con el propósito de fortalecer las competencias de la Dirección Regional de Energía y Minas - DREM.	Implementar la propuesta del Programa Regional de Formalización Integral de la Pequeña Minería y Minería Artesanal en el menor tiempo posible y realizar el seguimiento para detectar algunas inconsistencias de él y realizar los ajustes necesarios oportunamente para lograr los objetivos planteados en producto 1 del presente trabajo, para ello se requiere el compromiso del titular de la DREM Cusco.
Problema Especifico 2.- Falta de sensibilización y reforzamiento de capacidades del personal involucrado de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco en materia de formalización minera.	Objetivo específico 2.- Mejorar las capacidades y competencias del personal involucrado de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco en materia de formalización minera.	Desarrollar un plan de mejora de capacidades y competencias de la Entidad	Plan de mejora de capacidades y competencias del personal de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco en materia de formalización minera.	La falta de acciones de fortalecimiento de capacidades del personal de la DREM ha mermado la calidad del servicio púbico por ello se plantea un programa o plan de reforzamiento y desarrollo de capacidades puede contribuir a promover procesos efectivos para identificar las debilidades y fortalecer una serie de conocimientos, habilidades y destrezas de quienes, de manera individual y colectiva, deban hacer posible la consecución de objetivos contemplados en la misión de la institución.	Implementar el producto 2 del presente trabajo que consiste en el Plan de mejora de capacidades y competencias del personal de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco en materia de formalización minera acudiendo a profesionales especialistas con suficiente trayectoria laboral y conocedores de las actividades de pequeña minería y minería artesanal además de conocer el proceso de formalización minera y la gestión pública.

Problema Especifico 3.- Inadecuada gestión de recursos humanos de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco.	Objetivo Especifico 3.- Mejorar la gestión de recursos humanos de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco.	Desarrollar un instrumento con los criterios y reglas mínimas aceptables en los procesos de reclutamiento, selección de personal.	Guía o manual de políticas de gestión de recursos humanos de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco	Los procesos de selección de profesionales en las entidades públicas obedecen a intereses particulares por lo que se han rodeado de profesionales que no están en la capacidad de entender cabalmente el proceso de formalización en ese sentido el presente trabajo plantea un manual de políticas de reclutamiento y selección de personal que estén sostenidos sobre políticas institucionales claras que tengan como propósito incorporar a personas con alta competencia a las distintas áreas de trabajo de la institución.	Implementar la propuesta de la Guía o manual de políticas de gestión de recursos humanos de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco, y se recomienda el transito inaplazable de dicha institución al Régimen de la Ley del Servicio Civil de entidades públicas.
Problema Especifico 4.- Marco normativo no acorde a la realidad de las regiones y a las condiciones en las que se desarrollan las actividades de pequeña minería y minería artesanal.	Objetivo Especifico 4.- Proponer modificaciones al marco normativo que regula el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.	Desarrollar propuestas de modificatorias al marco normativo general y especifico la cual reconozca las actividades de pequeña minería y minera artesanal de forma que se ajuste a la realidad de las mismas.	Propuesta de modificatorias al marco normativo que regula el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal	Las áreas donde se diseñan y regulan el proceso de formalización reflejan una profunda debilidad de conocimiento de las realidades de las actividades de pequeña minería y minería artesanal los cuales son considerados en el marco jurídico peruano, las leyes y las políticas relacionadas con ellas de forma inadecuada e incoherente por ello es indispensable proponer arreglos en el marco normativo general y en el específico.	La DREM Cusco como encargada de la implementación del proceso de formalización minera integral fortalezca sus vínculos con la DGFM del Ministerio de Energía y Minas y sea la que tome la iniciativa en exigir cambios y/o modificaciones en la legislación minera vigente para una regulación coherente a la realidad de las actividades de pequeña minería y minería artesanal de las regiones

Fuente: Elaboración Propia

Anexo 2.- Glosario de Términos y Acrónimos

Exploración. - Es la actividad minera tendente a demostrar las dimensiones, posición, características mineralógicas, reservas y valores de los yacimientos minerales.

Explotación. - Es la actividad de extracción de los minerales contenidos en un yacimiento.

Beneficio. - Es el conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químico que se realizan para extraer o concentrar las partes valiosas de. un agregado de minerales y/o para purificar, fundir o refinar metales.

Minería ilegal. - Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad, usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas en las que esté prohibido su ejercicio.

Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera, se considera ilegal.

Minería Formal.- Actividad ejercida por persona, natural o jurídica, que cuenta con autorización de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión de beneficio emitida por la autoridad competente.

Minería Informal.- Actividad minera realizada en zonas no prohibidas por aquella persona, natural o jurídica, que se encuentre inscrita en el Registro Integral de Formalización Minera cumpliendo con las normas de carácter administrativo y además, con las condiciones previstas en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

Programa Regional de Formalización Minera. - Es un instrumento de gestión que establece las estrategias, mecanismos y parámetros para el desarrollo del proceso de formalización de las actividades mineras en zonas permitidas, de acuerdo a la normatividad vigente, dentro de la jurisdicción del Gobierno Regional del Cusco.

ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANAP	Áreas de No Admisión de Petitorios
ANP	Áreas Naturales Protegidas
CIRA	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos
COME	Certificado de Operación Minera Excepcional
DC	Declaración de Compromisos
DL	Decreto Legislativo
DGFM	Dirección General de Formalización Minera
DGM	Dirección General de Minería
DREM	Dirección Regional de Energía y Minas
DS	Decreto Supremo
DU	Decreto de Urgencia
EFA	Entidad de Fiscalización Ambiental
GREM	Gerencia Regional de Energía y Minas
IGAC	Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo
IGAFOM	Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal
INGEMMET	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
MINCU	Ministerio de Cultura
MINAM	Ministerio del Ambiente

MEM	Ministerio de Energía y Minas
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
PMA	Productor minero artesanal
PPM	Pequeño productor minero
REINFO	Registro Integral de Formalización Minera
RNDC	Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
RUC	Registro Único de Contribuyentes
RS	Registro de Saneamiento
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TUO	Texto único ordenado
RM	Resolución Ministerial
RD	Resolución Directoral
DJ	Declaración Jurada
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
GORE	Gobierno Regional
PP	Programa Presupuestal
IGA	Instrumento de Gestión Ambiental
EIAsd	Estudio de Impacto Ambiental Semi Detallado
MAPE	Minería Artesanal y de Pequeña Minería

MINPECO	Minero Perú Comercial
POI	Plan Operativo Institucional
MAPRO	Manual de Procedimientos
PEI	Plan Estratégico Institucional
MMSD	Mining, Minerals and Sustainable Development Project
IIED	International Institute for Environment and Development
BCR	Banco Central de Reserva
PM	Pequeña Minería
MA	Minería Artesanal
CAS	Contratación Administrativa de Servicios
VU	Ventanilla Única
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego

Anexo 3.- Productos

Producto 1.- Programa Regional de Formalización Integral de la Pequeña Minería y Minería Artesanal

PRESENTACIÓN

El presente ***"Programa Regional de Formalización de las actividades mineras de la Pequeña Minería y Minería Artesanal",*** constituye un instrumento técnico-legal cuyo objetivo primordial es determinar parámetros y/o acciones necesarias para formalizar las actividades de la minería a pequeña escala como lo indica el Decreto Legislativo Nº 1105 y demás dispositivos legales que se emanaron en el marco del proceso de formalización minera integral.

Este programa es el resultado de la revisión y análisis de la problemática existente, así como de las particularidades de la actividad minera en los estratos de la pequeña minería y minería artesanal de la Región Cusco,

Es en el marco de las funciones transferidas a los gobiernos regionales, el Gobierno Regional de Cusco a través de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) tiene a su cargo la elaboración y seguimiento de la implementación del Plan Regional para la Formalización de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, y se diseña en atención a la problemática relacionada con estas actividades.

En ese contexto, y al no tener precedente alguno en la entidad, se elabora el documento técnico del “Programa Regional para la Formalización de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal”, cuyos propósitos son los de proponer los lineamientos y estrategias para la formalización de las actividades de pequeña minería y la minera artesanal, que se vienen desarrollando en el ámbito de nuestra región, a través de la puesta en marcha de herramientas de gestión capaces de vincular y ejecutar aspectos organizativos, técnicos, legales y ambientales, involucrando no solo a los titulares de derechos mineros sino también a las comunidades.

I- ANTECEDENTES

En el año 2002, La Ley N° 27651 – “Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y la minería artesanal”, considerada como un primer paso en procesos de formalización minera, introduce en la legislación minera del Perú a las referidas actividades como actividades económicas reconocidas por el Estado, valorándose su importante rol social, como fuente de generación de empleo en el área de influencia de sus operaciones y también como medio de sustento (minería artesanal).

Ante el sostenido aumento del precio de los metales (oro, cobre), que ha ocasionado el aumento de pequeños mineros y mineros artesanales y el serio deterioro ambiental que generan, en el año 2012, después de un trabajo incesante de “Grupos de trabajo multisectoriales” encargados de elaborar propuestas con el fin de mejorar el desarrollo de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, el estado promulga el Decreto Legislativo 1100 que regula la interdicción de la minería ilegal (medidas coercitivas) y establecen medidas complementarias; y el Decreto Legislativo 1105 que tiene como objetivo principal establecer disposiciones complementarias para implementar el proceso de formalización de la actividad minera informal de la pequeña minería y de la minería artesanal, ejercida en zonas no prohibidas para la realización de dichas actividades a nivel nacional, sin embargo, ante los resultados poco favorables, en el año 2014 se aprueba la Estrategia de Saneamiento de la pequeña minería y la minería artesanal mediante el Decreto Supremo 029-2014-PCM, que al mismo tiempo se aprecia una bajísima tasa de formalización.

A fines del año 2016 y comienzos del año 2017 se promulgan los Decretos Legislativos 1293 que declara de Interés Nacional la formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal y 1336 que establece disposiciones para la Formalización Minera Integral con alcance hasta el 1 de agosto de 2020, el mismo que una vez más fue ampliada hasta el 31 de diciembre de 2021.

Es necesario precisar que las instituciones públicas directamente vinculadas con la formalización de esta actividad cuentan con recursos técnicos y financieros, para

desarrollar mecanismos que permitan a los mineros adecuar sus operaciones en los aspectos legales (permisos y autorizaciones), técnicos (diseño y operatividad), seguridad y salud ocupacional en minería, y aspectos ambientales.

En el marco del proceso de descentralización la responsabilidad de afrontar este problema recae en los Gobiernos Regionales, mediante sus Direcciones o Gerencias Regionales de Energía y Minas, que en la actualidad deben asumir el desafío de adecuar dichas actividades a las exigencias de la Ley en el alcance de su jurisdicción.

II- DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

2.1 Análisis

Es conocido que en la actualidad se viene ejecutando en nuestra jurisdicción, actividades mineras de pequeña escala y minería, asociadas a una cadena de comercialización de mineral y oro algunos de forma ilícita.

2.2 Diagnostico Situacional

El presente Diagnostico Situacional ha sido planteado en base a los resultados del FODA así como el resultado de una valoración de la información recopilada de las inspecciones regulares y especiales, así como de denuncias de personas que habitan o laboran cerca del entorno donde se desarrollan actividades mineras ilegales.

2.3 Análisis FODA de la DREM - Cusco

El análisis FODA nos permitió realizar un análisis interno y externo, en relación a las actividades mineras tanto en el entorno situacional como en el entorno institucional, facilitándonos contar con un panorama más amplio de la situación real vigente.

FORTALEZAS	DEBILIDADES

• Existen herramientas técnicas suficientes para emprender el proceso de formalización. • La DREM cuenta con presupuesto asignado mediante convenios para llevar a cabo el proceso de formalización • Los mineros en formalización en la región cusco en un alto índice son titulares de las concesiones mineras. • Los mineros en formalización no están dispersos geográficamente y hay grupos que trabajan en una concesión. • Existencia de asociaciones o comunidades campesinas que realizan actividades mineas en áreas geográficos reducidos	• Incompatibilidades del Marco normativo en materia de pequeña minería y minería artesanal con la realidad de dichas actividades • Enfoque de parte de la autoridad minera, sobre el proceso de formalización minera como un asunto netamente administrativo. • Obstaculización por parte de la DGFM en la transferencia del presupuesto de fortalecimiento de la ventanilla única para la formalización minera. • Limitada capacidad de inversión de la mayoría de mineros informales para asumir gastos que implican obtener los permisos exigidos por Ley. • Limitadas capacidades técnicas de funcionarios y profesionales de la DREM en la implementación del proceso de formalización. • Dependencia normativa y operativa del parte del gobierno regional hacia el gobierno central.
OPORTUNIDADES	**AMENAZAS**
• Nueva etapa de formalización minera emprendida por el gobierno central en coordinación con los gobiernos regionales. • Flexibilización de requisitos exigidos por ley para propiciar la formalización minera. • Mayor conocimiento del proceso de formalización por parte de otras instituciones involucradas en el proceso. • Autonomía política, económica y administrativa del gobierno regional en asuntos de pequeña minería y minería artesanal.	• Oposición por parte de grupos de mineros ilegales para adecuar sus actividades a los alcances de la ley. • Indisposición de los titulares de derechos mineros para firmar contratos de explotación con pequeños mineros y mineros artesanales en proceso de formalización. • Negativa de algunas comunidades campesinas para otorgar autorizaciones de uso de terreno superficial a pequeños mineros y mineros artesanales en proceso de formalización. • Cadena de comercialización de oro e insumos para minería realizada de forma ilícita (mercado negro)

	• Alta probabilidad de daño ambiental y de accidentes ocupacionales por falta de un plan de fortalecimiento de capacidades y seguimiento en el campo, en aspectos básicos de manejo ambiental, seguridad y salud ocupacional minera a los mineros en proceso de formalización

III- OBJETIVOS Y METAS

3.1 Objetivo General

Promover la formalización de las actividades mineras ejercidas en zonas permitidas dentro de la jurisdicción del Gobierno Regional del Cusco, por personas naturales o jurídicas pertenecientes a los estratos de la pequeña minería y minería artesanal, sujetas a proceso de formalización.

3.2 Objetivo Especifico

Establecer estrategias, mecanismos, parámetros y/o acciones necesarias que permitan encaminar eficientemente el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y la minería artesanal.

3.3 Metas

Formalizar en un plazo determinado de tres (02) años, contados a partir del enero de 2020, a pequeños mineros y mineros artesanales acogidos al proceso de formalización con metas a diciembre de 2021.

IV- PROPUESTA DEL PROGRAMA REGIONAL DE FORMALIZACIÓN

La propuesta del ***"Programa Regional de Formalización de las actividades mineras de la Pequeña Minería y Minería Artesanal,*** está estructurada a sujeción de los diferentes actores mineros (Mineros informales, el Poder Ejecutivo y el Gobierno Regional del Cusco), con el propósito de fortalecer las competencias de la Dirección Regional de Energía y Minas - DREM, de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico bajo la percepción pública de la minería y el contexto interno

minero fortificando la relaciones de los actores vinculantes (mineros y funcionarios), logrando así asociarlos para promover y fortalecer la capacidades técnicas de los actores mineros en los aspectos básicos de manejo ambiental y de seguridad minera y salud ocupacional en minería.

4.1 Estrategias

- ✓ Identificar zonas de mayor concentración y cohesión de mineros informales formalizables o grupos de mineros que realizan actividades mineras en un derecho minero o derechos mineros colindantes; mediante visitas de campo y herramientas informáticas y de geo-referenciación.
- ✓ Brindar a los mineros informales de las áreas identificadas asistencias técnicas en operación (campo), en la implementación de medidas básicas de manejo ambiental y materia de Seguridad y Salud Ocupacional de forma permanente fijando plazos mediante un cronograma para su cumplimiento y el correspondiente plan de seguimiento y monitoreo.
- ✓ Difundir los requisitos del Proceso de Formalización Minera mediante talleres de capacitación y orientación en las zonas identificadas, con el objeto de hacer conocer los mineros informales los beneficios que trae consigo formalización de sus actividades mineras.
- ✓ Promover mesas de diálogo y facilitación en zonas de mayor incidencia de minería informal con la finalidad de propiciar la agrupación en asociaciones y personarías jurídicas para efectos de formalización masiva, en derechos mineros o áreas de mayor cohesión de mineros informales.
- ✓ Promover a iniciativa de la institución mesas de diálogo y facilitación para la firma de contratos de contratos de explotación entre el titular de derecho minero y los grupos o asociaciones de mineros informales que operan en dichas áreas.
- ✓ Promover a iniciativa de la institución mesas de diálogo y facilitación para la firma de autorizaciones de uso del terreno superficial entre el titular de los

terrenos superficiales y los grupos o asociaciones de mineros informales que operan en dichos terrenos.

- ✓ Llevar un registro actualizado para el monitoreo y evaluación, del estado de cumplimiento de requisitos por parte de los mineros informales, de forma individual y organizados por grupos y asociaciones para brindarles apoyo en aquellos puntos críticos que se encuentren.

4.2 Actividades a realizar relacionados con cada requisito del Proceso de Formalización

- **Declaración de Compromisos y/o inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).**

  La Declaración de Compromisos es un documento mediante el cual el minero informal ha declarado su voluntad para formalizar sus actividades mineras en curso.

  Constancia de recepción de datos para el REINFO, es el documento que identifica al sujeto que se encuentra comprendido dentro de proceso de formalización minera integral.

  Una vez que la Dirección General de Formalización Minera – DGFM del Ministerio de Energía y Minas remita la información del Registro Integral de Formalización Minera - REINFO debidamente saneado (requisitos de inscripción verificados) de acuerdo a sus funciones, la DREM de Cusco realizará las siguientes actividades:

  - ✓ Procesar la información geoespacial declarada por el minero informal tanto en la Declaración de Compromisos como en el REINFO, en un sistema de administración de información geográfica GIS, que permita visualizar la dispersión o aglomeración de actividades mineras en una determinada área en función de los derechos mineros de la región, para establecer las zonas de cohesión de mineros informales y darle el tratamiento ya sea de forma grupal o individual al minero informal.

- **Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión, Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la Concesión Minera.**

  El Título de Concesión Minera no autoriza por sí mismo a realizar las actividades mineras de exploración ni explotación, requiriéndose previamente de determinadas medidas administrativas o títulos habilitantes establecidos por ley.

  La citada Acreditación también podrá darse mediante la suscripción de un Contrato de Cesión o de un Acuerdo o Contrato de Explotación, conforme a lo establecido en la legislación vigente. Los contratos anteriormente mencionados deberán encontrarse debidamente inscritos ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP.

  - ✓ Del sistema de procesamiento de información geográfica delimitar las áreas de interés (derechos mineros) sobre los cuales se encuentran los grupos y asociaciones de mineros identificados en la etapa anterior para propiciar las mesas de dialogo en busca de la firma de los acuerdos de explotación entre el titular o los titulares del derecho minero y el grupo o asociaciones de mineros informales; esto a iniciativa y convocatoria de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco.
  - ✓ Asimismo, la DREM llevara a cabo talleres de capacitación en provincias con mayor incidencia de mineros informales para brindar alcances normativos relacionados con la acreditación del derecho minero, sus beneficios, obligaciones que asumen, coexistencia de sustancias, etc.

- **Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial.**

  La Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso de Terreno Superficial es un documento mediante el cual el minero informal acredita el derecho de propiedad del terreno superficial sobre el cual se ubican las actividades

mineras a ser formalizadas, o estar autorizado por el titular del derecho superficial a utilizar dichas áreas con fines mineros. donde se ubica la actividad minera a ser formalizada.

En los casos de que la Concesión Minera se ubicase en terreno eriazo del Estado en zona no catastrada, NO será necesario el requisito mencionado en el párrafo precedente, Para tal efecto deberá presentarse ante la DREM el respectivo Certificado Negativo de búsqueda Catastral, expedido por la Superintendencia Nacional de Registro Públicos.

- ✓ Del sistema de procesamiento de información geográfica delimitar las áreas de interés (terrenos superficiales) sobre los cuales se encuentran los grupos y asociaciones de mineros identificados en la etapas anteriores para propiciar las mesas de dialogo en busca de la firma de la autorización de uso de terreno superficial entre el titular o los titulares del derechos superficiales y los grupos o asociaciones de mineros informales; esto a iniciativa y convocatoria de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco.
- ✓ Asimismo, la DREM llevara a cabo talleres de capacitación en las provincias con mayor incidencia de mineros informales para brindar alcances normativos relacionados con las modalidades de suscripción de autorizaciones de uso de terreno superficial para los fines de formalización minera, etc.
- ✓ Coordinar con la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, Dirección Regional de Agricultura y la Superintendencia de Bienes del Nacionales para otorgar al minero informal información sobre la existencia de derechos superficiales en el tiempo oportuno, en los terrenos de su administración.

- **Aprobación del Instrumentos de Gestión Ambiental correctivo (IGAC) o Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera (IGAFOM).**

- ✓ Realizar talleres de orientación y capacitación en temas relacionados a la presentación y contenido del IGAFOM, llenado de los formatos de uso o no uso del recurso hídrico, llenado de los formatos, responsabilidad solidaria, etc. a los grupos y asociaciones de mineros informales, así como a sus consultores contratados por los mismos grupos y/o asociaciones de mineros sin que medie injerencias o direccionamientos de la DREM.
- ✓ Propiciar que los instrumentos de gestión ambiental sean elaborados a nivel de grupos o asociaciones de mineros informales en las áreas de interés identificados en las etapas anteriores, así como en la totalidad de las áreas sujetas a contrato de explotación y de las áreas superficiales autorizadas para uso minero.
- ✓ Priorizar la evaluación de los Instrumentos de Gestión Ambiental para la Formalización Minera de los grupos o asociaciones de mineros informales y coordinar con las entidades competentes, como el Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado-SERNANP, el Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional del Agua - ANA, Servicio Nacional Forestal y Fauna Silvestre-SERFOR, entre otros, para agilizar los trámites de gestión de autorizaciones y opiniones técnicas.
- ✓ El mismo tratamiento se dará en caso de aquellos mineros que no alcanzaron a formar parte de los grupos o se encuentran dispersos sin posibilidad de agruparse, además de realizar la búsqueda de los mineros informales que cuentan con Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo IGAC debidamente aprobados, para sustituir el requisito del IGAFOM y dar por cumplido.

- **Autorización para inicio de actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales.**

La acreditación de este paso se efectuará con la expedición de la respectiva resolución administrativa autorizando el inicio de las actividades mineras materia de formalización, con lo cual el minero informal culminará el proceso de formalización de sus actividades mineras en curso; dicha resolución dará al minero informal que la obtenga la condición de minero formal, entendiéndose que en adelante las actividades mineras que realice deben estar sujetas las normas de carácter técnico, administrativo, laboral, ambiental, de seguridad y salud ocupacional.

- ✓ Realizara talleres de orientación y capacitación en temas relacionados a la presentación y contenido del Expediente Técnico para la Autorización de Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación y/o beneficio de minerales, llenado de los formatos, autorizaciones y permisos etc. a los grupos y asociaciones de mineros informales, así como a sus consultores.
- ✓ Priorizar la evaluación de los expedientes técnicos para la Autorización de Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación y/o beneficio de minerales de los grupos o asociaciones de mineros informales; En caso de existir observaciones en la revisión y evaluación del contenido del expediente, la DREM notificará y convocará con carácter de urgencia al minero informal y a su consultor para brindarles orientación y lineamientos en el correcto levantamiento de observaciones.
- ✓ Otorgar la Resolución Directoral de Autorización de Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación y/o beneficio de minerales que acredite que el grupo o asociación de mineros informales o el minero informal ha culminado con la formalización de sus actividades mineras.

4.3 Otros aspectos a tener en cuenta para el proceso de formalización

a. Simultaneidad de trámite de autorizaciones

Los requisitos, para la formalización minera, pueden tramitarse de manera simultánea, debiendo obtener todos los permisos y autorizaciones para la emisión de la resolución de la Autorización de Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación y/o beneficio de minerales.

b. Exclusión del proceso de formalización minera

El minero informal será excluido del Registro Integral de Formalización Minera - REINFO, por lo tanto, excluido del proceso de formalización minera integral; siempre y cuando incurra en las causales de exclusión conforme a lo previsto por el Art. 13 del D. S. 018-2017-EM, hecho que lo calificará automáticamente como minero ilegal.

4.4 Actividades Relacionadas con la asistencia técnica para la implementación de medidas básicas de manejo ambiental y seguridad y salud ocupacional minera.

Los antecedentes del proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y la minería artesanal en sus orígenes tienen como objetivos el de formalizar la actividad minera artesanal a través de la puesta en marcha de herramientas de gestión que contemplen esta actividad en sus aspectos **organizativos, técnicos, legales y ambientales**, así como involucrando a todos los actores de la cadena de valor, sin embargo, a partir de 2016 ante el fracaso evidente del proceso de formalización minera la Dirección General de Formalización Minera cambio de óptica para convertirlo en un proceso netamente administrativo, entrega de permisos sin importar que la actividad cumpliese con los aspectos ambientales, técnicos, ni de seguridad siendo básicos su cumplimientos para considerarse una actividad como formal.

Es necesario retomar los objetivos iniciales del proceso de formalización minera, por ello la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco **dará mayor importancia y actuará con diligencia en propiciar la**

implementación de medidas básicas de manejo ambiental, de seguridad y salud ocupacional minera realizando un acompañamiento real (en campo) al minero informal, fijando plazos y asignando profesionales especialistas para el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los objetivos.

a) **Implementación de medidas básicas de manejo ambiental, de seguridad y salud ocupacional minera.**

Se han seleccionado algunas medidas en función a la significancia y visibilidad de su impacto en el medio ambiente, y la importancia en la seguridad y salud del trabajador, siendo los siguientes:

Medidas básicas de manejo ambiental.

- ✓ Manejo de aguas de mina: Canales de coronación, canales de derivación pozas de sedimentación y tratamiento de aguas acidas
- ✓ Manejo Residuos Sólidos: Recolección, Segregación, Reuso, disposición temporal y disposición final (rellenos sanitarios comunes)
- ✓ Manejo de Relaves: tratamiento, sedimentación, disposición final y cierre de depósitos.
- ✓ Manejo de Botaderos de desmonte: Ubicación, estabilización física (andenerías), canales de coronación.

Medidas básicas de seguridad y salud ocupacional.

- ✓ Equipos de Protección Personal: Implementación de equipos de protección personal completos.
- ✓ Señalización: Señalización de todas las áreas del proyecto.
- ✓ Orden y Limpieza: Implementación y mantenimiento de áreas del proyecto limpias y ordenadas

- ✓ Charlas y/o capacitación de 5 minutos: Implementación de las charlas de 5 minutos.
- ✓ Herramientas prevención de accidentes: implementación de formatos de identificación de peligros y el reporte de incidentes.

b) Cronograma de Asistencias técnicas que propicien la implementación de las medidas básicas:

Las Asistencias técnicas y seguimiento de la implementación de las medidas básicas de manejo ambiental y de seguridad y salud ocupacional en minería, se realizará con frecuencia mensual hasta el 3er mes de iniciada la asistencia técnica, trimestral hasta el 9no mes de iniciada la asistencia técnica, una vez implementada dichas medidas, el seguimiento y fiscalización de ellas se darán de acuerdo a las necesidades y al plan anual de fiscalización minera y ambiental de la institución.

MESES (2020)												AÑO
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	2021
X	X	X			X			X				X

c) Donde se realizarán las asistencias técnicas que propicien la implementación de las medidas básicas:

Las asistencias técnicas que propicien la implementación de las medidas básicas de manejo ambiental y de seguridad y salud ocupacional en minería se realizarán en las áreas de interés identificadas en la primera etapa de este plan (áreas de mayor cohesión de mineros informales) y se desarrollaran en el área de emplazamiento de las propias actividades.

d) Logística y materiales:

Camioneta, manuales, proyector multimedia, laptop, pizarra acrílica, lapiceros, folletos, CD's.

e) Responsables del acompañamiento en la implementación:

La responsabilidad del acompañamiento en la implementación de las medidas básicas de manejo ambiental y de seguridad y salud ocupacional minera recae en el titular de la institución el Director Regional de Energía y Minas; La responsabilidad técnica recae directamente en el equipo de profesionales al que se le ha delegado el acompañamiento en una determinada zona.

V- RECURSOS INSTITUCIONALES

5.1 Recursos Humanos

Comprende al personal de la Ventanilla Única para la formalización minera de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco, quienes se encargarán de las distintas actividades previstas en el presente ***"Programa Regional de Formalización de las actividades mineras de la Pequeña Minería y Minería Artesanal"***

EQUIPO DE VENTANILLA ÚNICA PARA LA FORMALIZACIÓN

PROFESIONALES	CARGO	CANTIDAD
Ingeniero de minas, geólogo o metalurgista	Administrador de Ventanilla Única	01
Ingenieros de minas, geólogos, metalurgistas, ing. Ambiental.	Evaluadores de la Ventanilla Única	04
Técnico informático	Registrador	01
TOTAL		**06**

5.2 Bienes

Inmuebles

El local institucional de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco, será la sede donde se dirigirá y monitoreará el proceso de formalización de la actividad minera, ubicado en la Av. Confraternidad 408, Wanchaq - Cusco.

Materiales y equipos

Son todos los materiales de escritorios necesarios, así como de equipos, tales como impresoras, computadoras, a ser usados para fines de formalización minera. Adicionalmente se cuenta con servicio telefónico y servicio de internet, que permite y facilita la rápida conexión e información con los diferentes actores mineros.

Movilidad

El tipo de transporte a usar es una camioneta 4x4, que fue adquirido con presupuesto de la Ventanilla Única para fines de la implementación del proceso de formalización.

VI- PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

El presupuesto estará establecido en función de los costos de operación y administrativos. El financiamiento se afectará a la fuente de financiamiento de la transferencia financiera del Ministerio de Energía y Minas a favor del Gobierno Regional de Cusco mediante convenio para el mantenimiento del Mecanismo de la Ventanilla Única para la formalización minera, Recursos Directamente Recaudados (RDR) y demás fuentes producto de transferencias que efectué el Gobierno Nacional.

ANEXO I: PRESUPUESTO ANUAL

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Meses	Costo Unitario S/.	Costo Total S/.
1	**Recursos Humanos**					**276000**
1.1	Administrador	persona	1	12	5000	60000
1.2	Evaluador	persona	4	12	4000	192000
1.3	Chofer	persona	1	12	2000	24000
2	**Equipo de gabinete**					**30000**
2.1	Computadoras	Unidad	5		4000	20000
2.2	Impresora	Unidad	1		3500	3500
2.3	Escáner	Unidad	1		2000	2000
2.4	Escritorios	Unidad	5		500	2500
2.5	Sillas	Unidad	5		400	2000
3	**Equipo de Campo**					**24500**
3.1	Movilidad y combustible	Unidad	20		500	10000
3.2	Proyector multimedia	Unidad	1		4500	4500
3.3	GPS	Unidad	2		3500	7000
3.4	Cámara fotográfica	Unidad	2		1500	3000
4	**Material de Escritorio**					**2835**
4.1	Tableros	Unidad	4		50	200
4.2	Lapiceros	caja	1		10	10
4.3	Papeles	millar	5		25	125
4.4	Tóner	Unidad	5		500	2500
5	**Equipo de Protección Personal**					**760**
5.1	chalecos	unidad	4		35	140
5.2	zapatos de seguridad	par	4		120	480
5.3	Protector (Casco)	Unidad	4		35	140
6	**Gastos en capacitación**					**11000**
6.1	viáticos	unidad	100		50	5000
6.2	Difusión		20		300	6000
						345095

ANEXO II: ABREVIATURAS

ANA: Autoridad Nacional del Agua.

PPM: Pequeño Productor Minero.

PMA: Productor Minero Artesanal.

MEM: Ministerio de Energía y Minas.

MINAM: Ministerio del Ambiente

OEFA: Organismo de Evaluación y Fiscalización Minera.

SBN: Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales.

DREM: Dirección Regional de Energía y Minas

SUNARP: Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

SERNANP: Servicio Nacional de Áreas Naturales protegidas por el Estado.

SERFOR: Servicio Nacional Forestal y Fauna Silvestre

REINFO: Registro Integral de Formalización Minera

COM: Certificado de Operación Minera.

DIA: Declaración de Impacto Ambiental.

IGAFOM: Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera

IGAC: instrumento de Gestión Ambiental Correctivo

ANEXO III: DEFINICIÓN DE TÉRMINOS

Exploración. - Es la actividad minera tendente a demostrar las dimensiones, posición, características mineralógicas, reservas y valores de los yacimientos minerales.

Explotación. - Es la actividad de extracción de los minerales contenidos en un yacimiento.

Beneficio. - Es el conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químico que se realizan para extraer o concentrar las partes valiosas de. un agregado de minerales y/o para purificar, fundir o refinar metales.

Minería ilegal. - Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad, usando equipo *y* maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas en las que esté prohibido su ejercicio.

Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera, se considera ilegal.

Minería Formal.- Actividad ejercida por persona, natural o jurídica, que cuenta con autorización de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión de beneficio emitida por la autoridad competente.

Minería Informal.- Actividad minera realizada en zonas no prohibidas por aquella persona, natural o jurídica, que se encuentre inscrita en el Registro Integral de Formalización Minera cumpliendo con las normas de carácter administrativo y además, con las condiciones previstas en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

Programa Regional de Formalización Minera. - Es un instrumento de gestión que establece las estrategias, mecanismos y parámetros para el desarrollo del proceso de formalización de las actividades mineras en zonas permitidas, de

acuerdo a la normatividad vigente, dentro de la jurisdicción del Gobierno Regional del Cusco.

Producto 2. Programa de Reforzamiento y Desarrollo de Capacidades.

I. PRESENTACIÓN

El Programa de Reforzamiento y Desarrollo de Capacidades constituye un instrumento que permite a la institución acreditar la existencia de capacidades de gestión efectiva para asumir las competencias, atribuciones, funciones y recursos en el marco de nuestras facultades, además de la intención de poner en marcha procesos con tendencias a crear, desarrollar y fortalecer el capital humano de la institución. El capital institucional es la capacidad que tienen las personas que conforman una organización para lograr objetivos comunes.

Los recursos humanos son la base del capital institucional y un programa o plan de reforzamiento y desarrollo de capacidades puede ayudar a promover procesos efectivos para identificar las debilidades y fortalecer una serie de conocimientos, habilidades y destrezas de quienes, de manera individual y colectiva, deban hacer posible la consecución de objetivos contemplados en la misión de la institución.

La Capacitación es un proceso que tiene como finalidad mejorar el desempeño de los servidores a través del cierre de brechas y desarrollo de competencias y conocimientos, que permitan fortalecer sus capacidades y alcanzar el logro de los objetivos institucionales. Asimismo, constituye una estrategia fundamental para el fortalecimiento del servicio profesional como medio para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública, lo cual contribuye directamente en la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos.

II. IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES DE CAPACITACIÓN

Aspectos generales: Relacionadas con la función pública y aplicable a todos los niveles y trabajadores de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco.

El presente Plan de Desarrollo de Capacidades tiene su sustento en tres pilares básicos:

a) Mejora del desempeño de funcionarios y servidores de la Dirección Regional de Energía y Minas – DREM.

b) Mejora del desempeño en sus roles desde la alta jerarquía organizativa hasta el último escalón.

c) Preparación de los servidores públicos de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco, así como de las entidades Públicas involucradas en el proceso de formalización las actividades de pequeña minería y la minería artesanal, en los siguientes temas:

- Compromiso del trabajador para con la institución: ¿Quiénes ya lo tienen? y ¿Cómo desarrollarlo?
- Relaciones internas ¿Cómo son las relaciones entre trabajadores? y ¿Cómo hacer que los trabajadores se sientan parte de un solo equipo?
- Código de Ética de la función pública.
- Aspectos Específicos: Relacionados con la gestión del proceso de formalización minera y aplicable a los trabajadores de la Dirección de Minería y Medio Ambiente de la DREM Cusco de Cusco.
- Plan/Programa Regional de Formalización Minera
- Diferencias entre el procedimiento ordinario y el proceso de formalización minera integral
- Consideraciones e importancia del mecanismo de la Ventanilla Única para la formalización minera
- Normatividad relacionada al proceso de formalización minera
- Seguridad y Salud Ocupacional en minería
- Evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental en el procedimiento ordinario y para la formalización minera.

- Simplificación Administrativa en el marco del proceso de formalizacion.

III. JUSTIFICACIÓN

El presente Programa de Reforzamiento y Desarrollo de Capacidades tiene su sustento en la mejora del desempeño de funcionarios y servidores de la DREM de Cusco en relación a los roles asignados de acuerdo a las funciones y competencias de la institución, mediante este proceso se busca mejorar la gestión integral de la Dirección Regional de Energía y Minas, haciéndola transparente, generando confianza en la población minera, fortaleciendo los espacios de consulta y orientación, de modo que su ejecución se encuentre plenamente justificado.

IV. MARCO TEÓRICO

El presente programa se sujeta a un enfoque por competencias laborales, proceso de enseñanza/aprendizaje que facilita la transmisión de conocimientos y la generación de habilidades y destrezas, como la capacidad para aplicarlos en situaciones concretas de trabajo y contexto, en la solución de situaciones emergentes.

Se trata de adquirir competencias, entendida como "la capacidad real para lograr un objetivo o un resultado en un contexto determinado" y son un conjunto de capacidades adquiridas que se manifiestan en tres cualidades: destrezas, habilidades y conocimientos; éstos en su conjunto constituyen las actitudes.

El enfoque por competencias comprende la integración de saberes, la capacidad de resolver problemas, ser sujeto agente, amplio repertorio de recursos y capacidad para transferir saberes, de modo que, en el proceso de formación de capacidades humanas para mejorar la gestión, buscará generar destrezas y habilidades en el público objetivo de nuestro programa, y a su vez, conocimientos y aprendizajes significativos, que permitan eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios.

La competencia por su lado, comprende tres niveles:

- **Aprender a pensar,** relacionada con la lectura, escritura y matemática. También con las habilidades para prevenir y resolver problemas y tomar decisiones, poseer un pensamiento reflexivo, sentido de anticipación y actitudes creativas.
- **Aprender a hacer,** referida a aprendizajes de ciencia básica y tecnología aplicada; manejo de conceptos relacionados con la cultura tecnológica como la productividad, competitividad, computación, habilidades técnicas relacionadas con el oficio, ocupación o especialidad y la obtención y manejo de información.
- **Aprender a ser**, se trata de habilidades personales (seguridad en sí mismo, autoestima, responsabilidad individual); habilidades interpersonales o sociales (valores, trabajo en equipo, capacidad de negociación, saber escuchar y comunicarse).

En un sentido amplio "las capacidades humanas son atributos que el ser humano desarrolla en base a habilidades y destrezas que aprende en su vida. El aprendizaje de esas habilidades y destrezas y la formación de las capacidades dependen, en buena medida, de la cantidad y calidad de oportunidades y la motivación de la persona, en sus vivencias valoradas en la búsqueda de su realización individual y/o social.

V. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

OBJETIVOS

- Desarrollar capacidades orientadas al fortalecimiento de la gestión institucional y específicamente la gestión del proceso de formalización de la pequeña minería y la minería artesanal.
- Optimizar el funcionamiento y el adecuado uso de los recursos.
- Construir las condiciones para recibir las transferencias de competencias y recursos de parte el gobierno central.
- Facilitar la preparación permanente de los servidores públicos para incrementar sus niveles de satisfacción personal y laboral.
- Elevar el nivel de compromiso de los servidores funcionarios respecto de las políticas, planes, programas y proyectos de la institución.

- Prestar mejor servicio y de calidad.

ESTRATEGIAS

- **Información/comunicación permanente y fluida.** - La Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco ejecutará un plan entre la institución y los usuarios, mediante encuestas y un buzón de sugerencias, para saber el nivel de satisfacción de la atención y servicios que les brinda la institución.
- **Voluntad política**. - Debe quedar claramente establecido que el Director Regional y los directores de línea, apoyarán la formación y mejora de las capacidades de sus funcionarios, sólo en esa medida se garantizará una mejora constante de la gestión y resultados.
- Desarrollar un programa de permanente capacitación a sus servidores públicos en materia técnica y normativa del proceso de formalización minera integral, con el apoyo de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas, así como de otras entidades publicas involucradas.
- Establecer articulaciones con otras instituciones para cooperar en la consecución de objetivos comunes.
- Promover el cumplimiento del programa de Capacitación de acuerdo a las necesidades de capacitación identificadas.

VI. PERFIL DE LA FORMACIÓN

A nivel de funcionarios y servidores públicos. - Se espera que al finalizar las capacitaciones los funcionarios y servidores manejen mínimamente lo siguiente:

- Calidez en el servicio;
- Habilidades para el cumplimiento de sus funciones;
- Conocen a cabalidad los roles de la institución;
- Trabajan en equipos;
- Efectúan el seguimiento de sus actividades y la mejoran constantemente, estudiando en equipo;
- Optimizan los recursos de la institución;

- Mejorar su percepción a cerca de la vocación de servicio que deben tener;
- Manejan mejor los términos de negociación y resolución de conflictos.

VII. DEBILIDADES A CONTRARESTAR EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES.

La creación de SERVIR es auspiciosa, pero las políticas que ha implementado son insuficientes para resolver la problemática de fondo.

El cambio de autoridades en cada periodo electoral de los Gobiernos Regionales y Locales genera cambios en los cuadros profesionales y técnicos, perdiéndose al personal capacitado y con experiencia, el propio estado a través de sus autoridades de turno no conserva o fortalecen sus cuadros ya con el personal capacitado en el que se debe tener en cuenta la inversión efectuada en el personal ya formado.

Los limitados RRHH capacitados contribuyen a que la población perciba que la descentralización no les aporta ningún beneficio.

VIII. MEDIOS Y MECANISMOS PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

- Suscripción de Convenios Interinstitucionales, con Universidades,
- Acuerdos, pactos con Instituciones Privadas y ONGs.
- Iniciativas Profesionales del servidor en busca de la mejora.

IX. PROPUESTA DE PROGRAMA DE CAPACITACIÓN

- Responsables del Programa
- Responsable: Director Regional de Energía y Minas – Administrador de la DREM.

X. CRONOGRAMA DEL PLAN DE REFORZAMIENTO Y DESARROLLO DE CAPACIDADES.

CAPACITACIÓN	PERIODO											
	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	Set	oct	nov	dic

FINES, OBJETIVOS y METAS DE LA DREM	X	X										
PROCESO DE FORMALIZACION MINERA INTEGAL	X	X			X				X	X		
CÓDIGO DE ÉTICA			X	X								
DERECHOS HUMANOS					X	X						
ATENCIÓN AL CUIDADO							X	X				
PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE									X	X		
GESTIÓN POR RESULTADOS											X	X

XI. COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PRODUCTO

Ítem	**Descripción**	**Unidad**	**Cantidad**	**Costo Unitario S/.**	**Costo Total S/.**
1	Gastos en Reforzamiento de capacidades del personal de la DREM				10000
1.1	Especialista y viáticos	cantidad	5	2000	10000
					10000

Producto 3.- Manual de Políticas de Reclutamiento y Selección de Personal.

I. ANTECEDENTES

Uno de los grandes problemas que tiene el Perú, desde hace varios años conjuntamente con la inseguridad ciudadana y la corrupción, es la burocracia enmarañada en el estado, producto de una deficiente gestión de recursos humanos en muchas entidades estatales, donde a entender de muchos, los gobiernos de turno una vez que llegan al poder, copan las entidades estatales con personal en exceso, sin una adecuada planeación de los recursos humanos necesarios, entre los que destacan, los trabajadores contratados a plazo fijo, así como los llamados cargos de confianza, formado por personal que muchas veces no tiene experiencia en la entidad, ni habilidades directivas o conocimientos idóneos para el cargo y que ingresa a las entidades públicas directamente, generalmente a ocupar cargos de alta dirección, sin haber pasado por un proceso de incorporación de recursos humanos.

Sobre el particular es pertinente señalar que el éxito de toda organización está en una buena administración, y para ello se deben contar con los cuadros técnicos adecuados y empoderados para tomar las decisiones oportunas y adecuadas, sin presiones políticas, donde los puestos que ocupen sean producto de un análisis de puestos, y que estos sean cubiertos por personal en primera instancia que ya trabaja en la institución, que cumpla con los perfiles requeridos para el puesto y que este proceso se lleve a cabo con total objetividad y transparencia, de lo contrario reinara el caos y la negligencia.

Por lo tanto, una eficiente gestión de los recursos humanos en la administración pública, permitirá a las organizaciones contar con trabajadores competentes y comprometidos con su organización, con el consiguiente beneficio no solo para la entidad, sino para el país.

II. INTRODUCCIÓN

El presente manual, contiene las directrices y políticas de reclutamiento y selección del personal para la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco, los mismos que se desarrollan en base a la materia de administración

de personal, con el propósito de mejorar la forma de reclutar personal para esta entidad, quienes deberán actuar dentro de sus mejores capacidades y competencias.

Los procesos de reclutamiento y selección de personal son procesos definidos dentro de la gestión de recursos humanos, que tienen como propósito incorporar a personas con alta competencia a las distintas áreas de trabajo de la institución, de ahí se podrá demostrar la eficiencia y eficacia que puede alcanzar a desarrollar una institución cualquiera que esta sea, para de esta forma dar cumplimiento a sus objetivos y metas.

En este sentido, el presente documento plantea otorgar lineamientos estratégicos para ser implementados en las prácticas de los procesos de reclutamiento y selección, con el fin de que éstos se desarrollen de forma adecuada dentro de los requerimientos de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cusco - DREM, con ello se busca propiciar una transparente y eficiente gestión de los procesos de reclutamiento y selección, donde el mérito, la idoneidad, la igualdad de condiciones y la no discriminación sean los elementos centrales en su ejecución.

Para ello es necesario tener presente que el proceso de selección es un proceso destinado a seleccionar a la persona más adecuada para un cargo determinado, en base a la valoración y acreditación del mérito e idoneidad, utilizando para ello herramientas técnicas, objetivas y transparentes.

III. OBJETIVOS

El objetivo del Manual es establecer los lineamientos, acciones y roles del Reclutamiento y Selección del personal en la Dirección Regional de Energía y Minas del Cusco – DREM.

Sus objetivos específicos:

- ✓ Establecer un procedimiento general, objetivo, eficaz y transparente para reclutar y seleccionar personal idóneo y apto para los cargos y/o funciones y acorde a las necesidades específicas de la Institución.

- ✓ Difundir a través de los canales apropiados, oportunidades para que el personal interno pueda acceder a nuevos puestos de trabajo, de acuerdo a sus competencias laborales y necesidades del servicio.
- ✓ Promover buenas prácticas laborales a través de la igualdad de oportunidades y no discriminación.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES.

El Proceso de selección de personal para todas las entidades del Estado, entre ellas en los tres niveles de Gobierno (nacional, regional y local), se encuentran establecidas por el marco normativo de la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil, para lo cual se ha implementado la Directiva Nº 002-2016-SERVIR/GDSRH "Normas para la Gestión de los Procesos de Selección en el Régimen de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil", Directiva tiene por objetivo establecer las normas técnicas, métodos y procedimientos de cumplimiento obligatorio en materia de gestión de procesos de selección del régimen de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil.

El proceso de selección de personal (Reclutamiento y Selección) contiene un conjunto de elementos interrelacionados, constituido por políticas, normas, procedimientos, pruebas técnicas, evaluaciones psicolaborales, etc. que se instala con el de fin de propiciar una transparente y eficiente gestión de los recursos institucionales a fin de proveer las vacantes a contrata y honoraria en función del mérito y la idoneidad.

Para que este manual sea efectivo, es indispensable contar con el compromiso de todos los actores involucrados y se considera de vital importancia el rol que cumplirán las personas de toda la entidad, para velar por el cumplimiento de los criterios establecidos.

El presente manual debe ser revisado y de ser necesario, actualizado en forma periódica, cada año.

V. RECLUTAMIENTO:

Se llama reclutamiento al proceso de identificar e interesar a candidatos capacitados para llenar las vacantes, este proceso se inicia con la búsqueda y termina con la recepción de solicitudes de empleo, se obtiene así un

conjunto de solicitantes, del cual saldrán posteriormente los nuevos empleados.

Las descripciones de puestos constituyen instrumentos esenciales y proporcionan la información básica sobre las funciones y responsabilidades que incluye cada vacante.

El proceso de reclutamiento involucra varios pasos, desde la identificación de las vacantes, requerimiento de personal, publicación de requisitos y presentación de las solicitudes de empleo.

VI. SELECCIÓN DE PERSONAL.

El órgano o unidad orgánica es responsable de la solicitud de requerimiento de incorporación de servidores y de la elaboración de las pruebas de conocimientos requeridos para los puestos sometido a concurso.

Las Bases del concurso, corresponden a un documento que establece las reglas y requisitos necesarios para realizar las etapas del concurso. Debe contener toda la información que el postulante debe conocer para presentarse al concurso y que garanticen el respeto de los principios que exige el marco normativo.

Proceso de Selección. Proceso del Subsistema de Gestión del Empleo del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, cuyo objetivo es elegir a las personas idóneas para el respectivo puesto sobre la base del mérito, igualdad de oportunidades, transparencia y cumplimiento de los requisitos para acceder al servicio civil. Conforme al artículo 165º del Reglamento General de la Ley.

Concurso Público de Méritos. Proceso de selección cuyo objetivo es seleccionar a la persona más idónea para el puesto en base a una convocatoria pública y evaluaciones acordes a las características del puesto. Pueden ser transversales o abiertos.

Puesto. Conjunto de funciones y responsabilidades que corresponden a una posición dentro de una entidad, así como los requisitos para su adecuado

ejercicio. El puesto podrá tener más de una posición siempre que el perfil de éste sea el mismo.

VII. LINEAMIENTOS NORMATIVOS PARA EL INGRESO DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El ingreso a la Administración Pública, indistintamente del régimen al que se encuentre adscrita la entidad, se realiza necesariamente por concurso público de méritos en un régimen de igualdad de oportunidades de acuerdo con los principios de mérito y la capacidad de las personas, con excepción de los puestos de confianza, conforme a los documentos de gestión interna de la entidad (Cuadro para Asignación de Personal - CAP, Manual de Organización y Funciones - MOF o Cuadro de Puestos de la Entidad - CPE), para los cuales no se exige dicho proceso de selección.

Dicha exigencia legal del ingreso mediante concurso público de méritos se encuentra establecida por mandatos imperativos de observancia obligatoria, tales como el artículo 5 de la Ley N° 281751, Ley Marco del Empleo Público (en adelante, LMEP) y en el artículo IV del Título Preliminar del Decreto legislativo Nº 10232, norma legal que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

De este modo, el acceso al servicio civil, indistintamente del régimen laboral al que se vincule el servidor (Decreto Legislativo N° 276, 728 o 1057), se realiza necesariamente por concurso público de méritos, en condiciones de igualdad de oportunidades.

VIII. POLÍTICAS DE SELECCIÓN.

1. El modelo de selección privilegiado por el servicio será la Selección por Competencias Laborales. Para ello todo proceso de selección deberá contar con un perfil de competencias de acuerdo a los instrumentos de gestión básicamente el MOF y/o MPP (Manual de Organización y Funciones y/o Manual de Puestos y Perfiles), establecidos para cada cargo.
2. Dentro de las competencias se propone considerar las competencias transversales a todos los funcionarios y servidores de la Dirección Regional de Energía y Minas, competencias claves que se requieren

para el desarrollo de las tareas y el cumplimiento de los objetivos, éstas son: Probidad y conducta ética, Orientación al usuario, Responsabilidad, Flexibilidad y Trabajo en Equipo.

3. Todo el proceso de selección estará a cargo de una Comisión Especial designado mediante acto resolutivo del titular, quienes asumirán dichas funciones desde la elaboración de las bases, todo el proceso de evaluación, hasta publicación de los resultados finales, comisión que debe velar por la eficiente selección del personal en estricta observancia al marco normativo y los instrumentos de gestión.
4. En los procesos de selección no podrán aplicarse exámenes que tengan carácter invasivo y/o discriminatorio, tales como, por ejemplo, pruebas de embarazo, estas están protegidos por leyes especiales, así como al personal amparado en las Leyes de Discapacidad y Ex miembros de las Fuerzas Armadas.
5. Se debe tener en cuenta que la comisión encargada del proceso de selección deberá velar por la veracidad y autenticidad de la información presentada en los currículos vitae, sin perjuicio a los controles posteriores que la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General faculta a la entidad empleadora.
6. Es facultad de la entidad de acuerdo a sus lineamentos implementar la evaluación psicológica que permita implementar las cualidades emocionales, evolutivas y cognitivas, lo mismo sucede dentro de los factores de evaluación la facultad de incorporar el conocimiento y dominio del idioma Quechua por la ubicación y el área de intervención minera de la DREM Cusco.
7. La Jefatura de Recursos Humanos o quien haga las veces y el Órgano de Control Institucional (OCI) supervisara el normal desarrollo del proceso de selección.

IX. COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PRODUCTO.

Ítem	**Descripción**	**Unidad**	**Cantidad**	**Meses**	**Costo Unitario S/.**	**Costo Total S/.**
1	Recursos Humanos					72000
1.1	Jefe de recursos Humanos	persona	1	12	3500	42000

1.2	Asistente de recursos humanos	persona	1	12	2500	30000
2	Equipo de gabinete					15100
2.1	Computadoras	Unidad	2		4000	8000
2.2	Impresora	Unidad	1		3500	3500
2.3	Escáner	Unidad	1		2000	2000
2.4	Escritorios	Unidad	2		500	1000
2.5	Sillas	Unidad	2		300	600
3	Material de Escritorio					2735
4.1	Tableros	Unidad	2		50	100
4.2	Lapiceros	caja	1		10	10
4.3	Papeles	millar	5		25	125
4.4	Tóner	Unidad	5		500	2500
4	Gastos en capacitación					1500
6.1	Especialista y viáticos	unidad	2		1500	3000
						92835

Producto 4.- Propuesta de modificatorias al marco normativo que regula el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

MODIFICAR. el Decreto Supremo 038-2017-EM, que "Establecen Disposiciones Reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal", con el propósito de establecer un "Instrumento de Gestión Ambiental" de **nivel riguroso** y de evaluación previa para la adecuación de las actividades de pequeña minería (Pequeño Productor Minero según artículo 91 de TUO de la Ley General de Minería) y un Instrumento de Gestión Ambiental de **nivel básico** y de carácter de Declaración Jurada (de aprobación automática), para la adecuación ambiental de las actividades de minería artesanal (Productor Minero Artesanal según artículo 91 de TUO de la Ley General de Minería).

JUSTIFICACIÓN: El Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería DS 014-92-EM en su Artículo 91 define de forma concreta y específica las características y condiciones que diferencian 2 estratos de la actividad minera dentro de la minera de pequeña escala, para quienes exclusivamente está dirigido el **"Proceso de Formalización Minera Integral"**, y es de la siguiente manera:

Artículo 91.-

Son pequeños productores mineros los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales, o personas jurídicas conformadas por personas naturales o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales; y
2. Posean, por cualquier título, **hasta dos mil (2,000) hectáreas**, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; y, además.
3. Posean, por cualquier título, una **capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día**. En el caso de los productores de minerales no

metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la **capacidad instalada de producción y/ o beneficio será de hasta un mil doscientas (1,200) toneladas métricas por día**.

En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de la **capacidad instalada de producción y/o beneficio, será de tres mil (3,000) metros cúbicos por día.**

Son productores mineros artesanales los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o personas jurídicas conformadas por personas naturales, o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican **habitualmente y como medio de sustento**, a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades **con métodos manuales y/ o equipos básicos**; y

2. Posean, por cualquier título, **hasta un mil (1,000) hectáreas**, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el reglamento de la presente ley; y, además;

3. Posean, por cualquier título, una **capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día**. En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la **capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta cien (100) toneladas métricas por día**.

   En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de **capacidad instalada de producción y/o beneficio será de doscientos (200) metros cúbicos por día**.

Sin embargo, en el marco del proceso de proceso de formalización los requisitos exigidos por la legislación vigente (DS 038-2017-EM), establece un único Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera - IGAFOM, de ambos estratos definidos en el art. 91 de la Ley General de Minería, lo cual va en perjuicio de los Productores Mineros Artesanales - PMA que constituyen el 80

al 85% de mineros en proceso de formalización (inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera – REINFO), debido a que los recursos (económicos, logísticos, humanos, etc.) en esta actividad son escasos, por lo tanto, no tienen la capacidad para desarrollar un Instrumento de Gestión Ambiental técnico que va ser elaborado por un profesional en la materia, sujeto a un procedimiento de revisión/evaluación y observaciones largo (2 a 3 años) y complejo de las autoridades competentes llámense Dirección o Gerencias Regionales de Energía y Minas – DREMs/GREMs, Autoridad Nacional del Agua - ANA, Servicio Nacional forestal y de fauna silvestre – SERFOR, etc. el mismo que involucra mayor empleo de recursos y una "**actividad realizada como medio de sustento"** no puede soportar dichas exigencias, como si puede hacerlo una actividad de relativa magnitud como es el caso de los Pequeños Productores Mineros – PPM.

En ese sentido, y amparados en el **Principio de Equidad** que todo dispositivo legal debiera considerar como un pilar fundamental de sus dictados. La presente propuesta, va orientada a que en los dispositivos que regulan el proceso de formalización Integral se haga esa diferenciación y se diseñe:

1. Un Instrumento de Gestión Ambiental de carácter de Declaración Jurada de **aprobación automática** para la adecuación de las actividades de los Productores Mineros Artesanales – PMA; en el que el minero en proceso de formalización, asuma con su suscripción, **compromisos ambientales básicos** diseñados por la misma autoridad ambiental minera y compilados en una cartilla o fichas de manejo simplificado **ICAB.

   **Ejemplo:

   ***Instrumento de Compromisos Ambientales Básicas para la Formalización de las Actividades de Minería Artesanal – ICAB**.- Compendio de medidas ambientales básicas que permitan minimizar los impactos ambientales negativos a generarse en el área donde el/la minero/a artesanal informal declare que desarrolla y va a desarrollar actividad minera; el instrumento al que se refiere el presente párrafo es de aprobación automática y es objeto de supervisión y fiscalización.*

2. Un Instrumento de Gestión Ambiental con mayor detalle sujeto a un procedimiento de evaluación previa para la adecuación de las actividades mineras realizados por los Pequeños Productores Mineros – PPM (IGAFOM), regulado actualmente a través del Decreto Supremo N° 038-2017-EM.

Debido a la no existencia de procedimientos simplificados y claros que estén orientados a la mayoría de la población objetivo del proceso de formalización, es que apenas el 20% de mineros inscritos en el REINFO han logrado presentar sus instrumentos de gestión ambiental ante la autoridad competente hasta el vencimiento de plazo para la presentación de dichos instrumentos, a pesar de las sucesivas ampliaciones de plazos para su presentación.

Como se ha explicado líneas arriba con relación al contenido del artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería DS 014-92-EM, que diferencian 2 estratos de la actividad minera dentro de la minera de pequeña escala y de acuerdo al análisis realizado va en perjuicio de los Productores Mineros Artesanales - PMA que constituyen el 80 al 85% de mineros en proceso de formalización (inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera – REINFO), este parámetro establecido a través del D.S. N° 038-2017-EM de manera compleja para el trámite del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal, transgrede a los dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, cuyo ámbito de aplicación es de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública, específicamente **el Principio de simplicidad**.- Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.

Efectuado el análisis de este principio de simplicidad, es un principio rector de la simplificación administrativa. la cual es entendida como un proceso para la consecución de la eficiencia en la prestación de servicios por parte de la Administración Pública. Así, en términos prácticos, resulta válido afirmar que tramites inecesarias suntuarios, triviales, burocráticos irracionales, los cuales

atentan directamente contra este principio. Conforme está descrito en el marco legal de orden público y general, se aprecia que este principio es eminentemente protector del interés de los particulares. Sin perjuicio de ello, y en aras de la seguridad jurídica, que es uno de los fines fundamentales de toda actuación administrativa a cargo de las entidades del Estado, la predictibilidad contribuye, adicionalmente, a una reducción de la carga de solicitudes inverosímiles. Inútiles o claramente ilegales.

En ese entender al advertirse dicha incongruencia de la citada disposición legal, se propondría la modificación para los dos parámetros por separado para el procesos de formalización de minera, conforme al ejemplo (**) propuesto en el numeral 1, y el numeral 2 ya se encontraría parametrados, ambos casos ya analizados en párrafos anteriores, de tal forma establecer una diferenciación de manera estandarizada sin mayores exigencias atendiendo a la proporcionalidad entre ambos parámetros **entre pequeños productores mineros y productores mineros artesanales,** teniendo en cuenta el sustento normativo dentro de sus competencias:

Ley Nº 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Artículo 9.- Competencias constitucionales Los gobiernos regionales son competentes para: (literales)

i. Proponer ante el Congreso de la República las iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.

g. Proponer al Consejo las iniciativas legislativas.

Para ello es necesario recurrir a las definiciones sobre la propuesta de propuesta de modificación del *modificar el* ***Decreto Supremo 038-2017-EM, que "Establecen Disposiciones Reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal"***, en lo que respecta a:

1. **EN LOS CONSIDERANDOS**

(párrafo segundo):

DICE:

Que, a través del Decreto Legislativo Nº 1336 se constituye el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería - IGAFOM i el Instrumento de Compromisos Ambientales Básicos para la Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal, habiéndose dispuesto en su artículo 6 que, mediante Decreto Supremo del Ministerio de Energía y Minas, refrendado por el Ministerio del Ambiente, se dictan medidas reglamentarias respecto al referido Instrumento;

PROPUESTA DE MODIFICACION:

DEBE DECIR:

Que, a través del Decreto Legislativo Nº 1336 se constituye el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería - IGAFOM i el Instrumento de Compromisos Ambientales Básicos para la Formalización de las Actividades de Minería Artesanal - ICAB, habiéndose dispuesto en su artículo 6 que, mediante Decreto Supremo del Ministerio de Energía y Minas, refrendado por el Ministerio del Ambiente, se dictan medidas reglamentarias respecto al referido Instrumento.

2. <u>EN EL ARTICULO 1.</u>

DICE:

Artículo 1.- Aprobación Apruébense las disposiciones reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal - IGAFOM, las que se encuentran comprendidas en tres (3) Títulos, dos (2) Capítulos, diecisiete (17) artículos, catorce (14) Disposiciones Complementarias Finales y tres (3) Disposiciones Complementarias Transitorias, las cuales forman parte integrante del presente Decreto Supremo.

PROPUESTA DE MODIFICACION:

DEBE DECIR:

Artículo 1.- Aprobación

Apruébense las disposiciones reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería - IGAFOM,

y el Instrumento de Compromisos Ambientales Básicas para la Formalización de las Actividades de Minería Artesanal - ICAB, las que se encuentran comprendidas en tres (3) Títulos, dos (2) Capítulos, dieciocho (18) artículos, catorce (14) Disposiciones Complementarias Finales y tres (3) Disposiciones Complementarias Transitorias, las cuales forman parte integrante del presente Decreto Supremo.

3. En las:

DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS PARA EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL PARA LA FORMALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL TÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES.

DICE:

Artículo 1.- Objeto de la norma.

La presente norma tiene por objeto establecer disposiciones reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal – IGAFOM, en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral.

PROPUESTA DE MODIFICACION:

DEBE DECIR:

Artículo 1.- Objeto de la norma.

La presente norma tiene por objeto establecer disposiciones reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería– IGAFOM, y Instrumento de Compromisos Ambientales Básicas para la Formalización de las Actividades de Minería Artesanal - ICAB en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral.

4. El numeral 3.4 del artículo 3.

DICE:

3.4 Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal – IGAFOM.- Es un instrumento de gestión

ambiental de acción inmediata y de carácter extraordinario conforme al artículo 6 del Decreto Legislativo Nº 1336, cuya aprobación constituye un requisito para la culminación del Proceso de Formalización Minera Integral.

PROPUESTA DE MODIFICACION:

DEBE DECIR:

3.4 Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal– IGAFOM.- Es un instrumento de gestión ambiental de acción inmediata y de carácter extraordinario conforme al artículo 6 del Decreto Legislativo Nº 1336, cuya aprobación constituye un requisito para la culminación del Proceso de Formalización Minera Integral.

5. **Incorporación del numeral 3.5, en el artículo 3.**

PROPUESTA DE INCORPORACION del numeral:

3.5 Instrumento de Compromisos Ambientales Básicas para la Formalización de las Actividades de Minería Artesanal – ICAB.- Compendio de medidas ambientales básicas que permitan minimizar los impactos ambientales negativos a generarse en el área donde el/la minero/a artesanal informal declare que desarrolla y va a desarrollar actividad minera; el instrumento al que se refiere el presente párrafo es de aprobación automática y es objeto de supervisión y fiscalización.

6. ***En el: TITULO II***

DICE:

TÍTULO II CONTENIDO Y PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN DEL IGAFOM CAPÍTULO I CONTENIDO DEL IGAFOM.

PROPUESTA DE MODIFICACION:

DEBE DECIR:

TÍTULO II.-CONTENIDO Y PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN DEL IGAFOM CAPÍTULO I CONTENIDO DEL IGAFOM Y EL ICAB.

7. **En el artículo 7 del citado título.**

DICE:

Artículo 7.- Contenido y especificaciones.

PROPUESTA DE MODIFICACION:

DEBE DECIR:

Artículo 7.- Contenido y especificaciones del IGAFOM.

8. **En el citado capitulo se incorpore el 7 del citado título.**

PROPUESTA DE INCORPORACION del numeral:

7.5.- Contenido y especificaciones del ICAB

- Información General de la actividad de explotación y/o beneficio, desarrollada o en desarrollo.

- Plan de manejo ambiental.

- Medidas de cierre y post cierre

9. **En el Capítulo II:**

DICE:

CAPÍTULO II PROCEDIMIENTO DE LA EVALUACIÓN DEL IGAFOM.

PROPUESTA DE MODIFICACION:

DEBE DECIR:

CAPÍTULO II PROCEDIMIENTO DE LA EVALUACIÓN DEL IGAFOM Y PRESENTACION DEL ICAB

10. En el mismo capitulo la modificación del artículo 9:

DICE:

Artículo 9.- Presentación del formato del Aspecto Correctivo.

PROPUESTA DE MODIFICACION:

DEBE DECIR:

Artículo 9.- Presentación del formato del Aspecto Correctivo del IGAFOM.

11. En el mismo capitulo la modificación del artículo 10:

DICE:

Artículo 10.- Presentación del formato del Aspecto Preventivo

PROPUESTA DE MODIFICACION:

DEBE DECIR:

Artículo 10.- Presentación del formato del Aspecto Preventivo del IGAFOM

12. En el mismo Capitulo II, se incorpore el artículo 17:

PROPUESTA DE INCORPORACION:

Artículo 17.- Presentación del formato del ICAB

17.1 El formato correspondiente al Instrumento de Compromisos Ambientales Básicos - ICAB es presentado por el/la minero/a artesanal informal, ante la autoridad competente.

17.2 La Unidad de Recepción Documental de la autoridad competente deja constancia de la presentación del formato del ICAB, con el sello oficial de recepción en la copia de dicho formato. Luego, el referido formato es remitido a la Oficina de Ventanilla Única de la citada autoridad para su ingreso al Sistema de Ventanilla Única.

17.3 El ICAB este sujeto a un procedimiento de aprobación automática referido en la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General.

13. En el TÍTULO III FISCALIZACIÓN DEL IGAFOM:

DICE:

Artículo 17.- Fiscalización del IGAFOM.

PROPUESTA DE MODIFICACION:

DEBE DECIR:

TÍTULO III FISCALIZACIÓN DEL IGAFOM Y EL ICAB

Artículo 18.- Fiscalización del IGAFOM y el ICAB.

(y los subsecuentes numerales: 18.1 y 18.2

14. En las Disposiciones Complementarias Finales:

<u>En la séptima</u> (párrafo segundo)

DICE:

Para el caso del derecho minero al cual se traslada el/ la minero/a informal y que es objeto de modificación en el Registro Integral de Formalización Minera, corresponde la presentación del IGAFOM en sus dos aspectos, conforme a las etapas establecidas en el artículo 8 del presente Reglamento.

PROPUESTA DE MODIFICACION:

DEBE DECIR:

Para el caso del derecho minero al cual se traslada el/la minero/a informal y que es objeto de modificación en el Registro Integral de Formalización Minera, corresponde la presentación del IGAFOM en sus dos aspectos e ICAB según corresponda, conforme a las etapas establecidas en el artículo 8 del presente Reglamento.

<u>En la novena:</u>

DICE*:*

Novena. - Inclusión de procedimiento en el TUPA. *Las Direcciones Regionales de Energía y Minas o quienes hagan sus veces deben incorporar el procedimiento de evaluación del IGAFOM en sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos.*

PROPUESTA DE MODIFICACION:

DEBE DECIR:

Novena. - Inclusión de procedimiento en el TUPA

Las Direcciones Regionales de Energía y Minas o quienes hagan sus veces deben incorporar el procedimiento de evaluación del IGAFOM y el ICAB en sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos.

En la Decimo Primera Disposición:

DICE:

Décimo Primera. - Emisión de formatos del IGAFOM y Catálogo de Medidas Ambientales. El Ministerio de Energía y Minas, mediante Resolución Ministerial, en un plazo máximo de quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación del presente Reglamento, aprueba, con opinión favorable del Ministerio del Ambiente, los formatos con el contenido detallado del Aspecto Correctivo y Preventivo del IGAFOM y el Catálogo de Medidas Ambientales como parte de la implementación del IGAFOM.

PROPUESTA DE MODIFICACION:

DEBE DECIR:

Décimo Primera. - Emisión de formatos del IGAFOM, ICAB y Catálogo de Medidas Ambientales.- El Ministerio de Energía y Minas, mediante Resolución Ministerial, en un plazo máximo de quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación del presente Reglamento, aprueba, con opinión favorable del Ministerio del Ambiente, los formatos con el contenido detallado del Aspecto Correctivo y Preventivo del IGAFOM, así como el Formato del ICAB y el Catálogo de Medidas Ambientales como parte de la implementación del IGAFOM y el ICAB.

Respecto a las modificaciones, correcciones, incorporaciones en una ley o dispositivo con rango de Ley el Sistema de Información Legislativa, define lo siguiente

Reforma*. Es el documento mediante el cual* ***se*** *solicita dar un cambio para mejorar, modificar y/o enmendar una* ***ley****, un reglamento, un proyecto de* ***ley*** *o un artículo de la Constitución, de una* ***ley*** *o de un reglamento. Las reformas se plantean como solución para corregir algo que no funciona conforme a una nueva*

realidad. De esta manera pueden ser de diferentes clases: políticas, económicas, sociales, constitucionales, educativas, etc.

De acuerdo a la "Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo", aprobado por Resolución Directoral N° 02-2019-JUS/DGDNCR, emitido por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuyo dispositivo proporciona la herramienta para la elaboración de proyectos normativos de las entidades del poder ejecutivo y de las entidades de la administración pública.

Numeral 2.5. Normas modificatorias, establece:

Una norma modificatoria es aquella que tiene por objeto modificar una norma vigente, de forma parcial o total. La modificación puede ser por nueva redacción o adición de normas.

Las normas modificatorias siguen las siguientes reglas de redacción:

- Deben limitarse a casos en extremo necesarios, pues es preferible la aprobación de un nuevo dispositivo.
- Aunque se quiera sustituir solamente una palabra, frase o inciso, debe hacerse referencia al texto íntegro del artículo modificado, incluyéndose la parte modificada. La parte modificada debe ir en letra negrita en el texto de la propuesta normativa y entre comillas.

Teniendo en cuenta lo abordado, lo que se pretende en el producto 4, es respecto a la modificatoria del *Decreto Supremo 038-2017-EM, que "Establecen Disposiciones Reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal"*

En ese orden de ideas, desarrollado las justificaciones, modificaciones, aclaraciones, correspondería proponer la siguiente modificación como un esquema y/o propuesta basado en la estructura de acuerdo a la "Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo", aprobado por Resolución Directoral N° 02-2019-JUS/DGDNCR, emitido por la Dirección General de Desarrollo Normativo y

Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuyo dispositivo proporciona la herramienta para la elaboración de proyectos normativos de las entidades del poder ejecutivo y de las entidades de la administración pública, que corresponde a catorce (14) modificaciones entre incorporaciones, conforme al siguiente detalle:

DECRETO SUPREMO N° "….." Que modifica el Decreto Supremo 038-2017-EM, que "Establecen Disposiciones Reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal"

TITULO	DECRETO SUPREMO N°……..Que modifica el ***Decreto Supremo 038-2017-EM, que "Establecen Disposiciones Reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal"***
PARTE INTRODUCTORIA	El presidente del Gobierno Regional del Cusco, Magt. Jean Paul Benavente García, con el Acuerdo Aprobatorio del Concejo Regional, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y el inciso 7) Ley Nº 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, *Artículo 9*, propone la modificatoria del *DECRETO SUPREMO N°……..*Que modifica el ***Decreto Supremo 038-2017-EM, que "Establecen Disposiciones Reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal"****.*

PARTE SUSTENTATORIA	**EXPOSICION DE MOTIVOS:** **<u>Contexto de la iniciativa</u>**. La actual situación normativa el *Decreto Supremo 038-2017-EM, que "Establecen Disposiciones Reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal"*, transgrede los principios de equilibrio, equidad y simplicidad, lo cual va en perjuicio de los Productores Mineros Artesanales - PMA que constituyen el 80 al 85% de mineros en proceso de formalización (inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera – REINFO). **<u>Objetivo de la propuesta</u>**. Mejorar y establecer diferencias claras entre los tramite y procedimientos a seguir por el productor minero artesanal y pequeños productores mineros, el cual permitirá dinamizar sus trámites y procedimientos de formalización. **<u>Identificación de los actores:</u>** Dirección o Gerencias Regionales de Energía y Minas – DREMs/GREMs, Autoridad Nacional del Agua - ANA, Servicio Nacional forestal y de fauna silvestre – SERFOR, Gobiernos Locales, Comunidades Campesinas, empresas privadas, organizaciones o asociaciones dedicas al comercio minero. **<u>Presentación de resultados</u>**. 1. **Dirección o Gerencias Regionales de Energía y Minas – DREMs/GREMs**. Esto reflejara en el avance y crecimiento del índice

	de la formalización de los productores mineros artesanales y consigo el incremento de la recaudación de acuerdo al TUPA para la sostenibilidad operativa y administrativa de la propia entidad. 2. **Autoridad Nacional del Agua – ANA**. Permite, dentro de sus competencias establecidas por la propia Ley N° 27651, en la opinión técnica vinculante al instrumento de gestión ambiental de los proyectos mineros del pequeño minero artesanal, el mismo que contribuye al uso adecuado, responsable y racional del recurso hídrico. 3. **Servicio Nacional forestal y de fauna silvestre – SERFOR**., en las mismas competencias establecidas en el numeral anterior, y en coadyuvar el cuidado y conservación del medio ambiente. 4. **Gobiernos Locales**. En función a la competencia de los Gobiernos Locales, los resultados en este caso son de manera indirecta, debido a que, a mayor formalización minera, en sus escalas correspondientes coadyuva al desarrollo de los pueblos a traves de la inserción laboral y el cumplimiento respectivo de sus obligaciones tributarias y contribuciones por los servicios básicos prestados. 5. **Comunidades Campesinas**. En las CC. el impacto de los resultados es directo, reflejado en sus economías para coadyuvar la canasta básica familiar, para el acceso a la educación de calidad de sus hijos, cobertura de

	conectividad, etc. asimismo es menester incidir en ello que los mismos pueden ser adversos en la proliferación de espacios públicos o actividades de diversión como bares, cantinas, etc. en la que las autoridades locales, comunales y del estado tiene un rol importante en la protección, cuidado y control de los ciudadanos. 6. **Empresas privadas, organizaciones y/o asociaciones dedicas al comercio minero**. Esta actividad del comercio a mayores ingresos formalizados también incrementa sus actividades e ingresos, el cual coadyuva al desarrollo de los pueblos a traves de la dinámica económica a traves del PBI diario y los tributos al que estan estos de acuerdo al rubro respectivo.
PARTE RESOLUTIVA	Propone a consideración del Congreso de la República el siguiente Proyecto de Ley; Modificatoria del DECRETO *SUPREMO N°……..Que modifica el Decreto Supremo 038-2017-EM, que "Establecen Disposiciones Reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal", :* **<u>Artículo 1</u>**. Modifíquese el Considerando, el artículo 1 de la parte expositiva (decreto), así como los artículos 1, 3, 7, 8, 17, e incorporación del numeral 3.5 del artículo 3, y el numeral 7.5 del artículo 7, y la incorporación Edel articulo 18 en el *Decreto Supremo 038-2017-EM, que "Establecen Disposiciones Reglamentarias para*

	el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal", en los siguientes términos: **CONSIDERANDO**: (….). *Que, a través del Decreto Legislativo Nº 1336 se constituye el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería - IGAFOM i el Instrumento de Compromisos Ambientales Básicos para la Formalización de las Actividades de Minería Artesanal - ICAB, habiéndose dispuesto en su artículo 6 que, mediante Decreto Supremo del Ministerio de Energía y Minas, refrendado por el Ministerio del Ambiente, se dictan medidas reglamentarias respecto al referido Instrumento;* ***Artículo 1.- Aprobación*** *Apruébense las disposiciones reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería - IGAFOM, y el Instrumento de Compromisos Ambientales Básicas para la Formalización de las Actividades de Minería Artesanal - ICAB, las que se encuentran comprendidas en tres (3) Títulos, dos (2) Capítulos, dieciocho (18) artículos, catorce (14) Disposiciones Complementarias Finales y tres (3) Disposiciones Complementarias Transitorias, las cuales forman parte integrante del presente Decreto Supremo.*

	DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS PARA EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL PARA LA FORMALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL <u>TÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES.</u> **Artículo 1.- Objeto de la norma.** La presente norma tiene por objeto establecer disposiciones reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería– IGAFOM, y Instrumento de Compromisos Ambientales Básicas para la Formalización de las Actividades de Minería Artesanal - ICAB en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral. Artículo 3.- Definiciones Para los efectos del presente Reglamento se establecen las siguientes definiciones: (…) (…) (…) 3.4 Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal – IGAFOM. (…) ***3.5 Instrumento de Compromisos Ambientales Básicas para la Formalización de las Actividades de Minería Artesanal – ICAB.- Compendio de medidas ambientales***

	básicas que permitan minimizar los impactos ambientales negativos a generarse en el área donde el/la minero/a artesanal informal declare que desarrolla y va a desarrollar actividad minera; el instrumento al que se refiere el presente párrafo es de aprobación automática y es objeto de supervisión y fiscalización. **TÍTULO II.-CONTENIDO Y PROCEDIMIENTO PARA LA EVALUACIÓN DEL IGAFOM CAPÍTULO I CONTENIDO DEL IGAFOM Y EL ICAB.** **Artículo 7.- Contenido y especificaciones del IGAFOM.** (…) (…) (…) (…) ***7.5.- Contenido y especificaciones del ICAB*** ***- Información General de la actividad de explotación y/o beneficio, desarrollada o en desarrollo.*** ***- Plan de manejo ambiental.*** ***- Medidas de cierre y post cierre.*** ***CAPÍTULO II PROCEDIMIENTO DE LA EVALUACIÓN DEL IGAFOM Y PRESENTACION DEL ICAB*** ***Artículo 9.- Presentación del formato del Aspecto Correctivo del IGAFOM.***

	9.1 El formato correspondiente al Aspecto Correctivo es presentado por el/la minero/a informal ante la autoridad competente. 9.2 La Unidad de Recepción Documental de la autoridad competente deja constancia de la presentación del formato del Aspecto Correctivo, con el sello oficial de recepción en la copia de dicho formato presentado. Luego, el referido formato es remitido a la Oficina de Ventanilla Única de la citada autoridad para su ingreso al Sistema de Ventanilla Única. **Artículo 10.- Presentación del formato del Aspecto Preventivo del IGAFOM** 10.1 El formato correspondiente al Aspecto Preventivo es presentado por el/la minero/a informal, ante la autoridad competente, en un plazo que no debe exceder los tres meses posteriores a la presentación del formato del Aspecto Correctivo. Dicho plazo se sujeta a lo establecido en el artículo 14 del presente Reglamento. ***Se incorpore*** ***CAPÍTULO II PROCEDIMIENTO DE LA EVALUACIÓN DEL IGAFOM Y PRESENTACION DEL ICAB*** ***Artículo 17.- Presentación del formato del ICAB*** *17.1 El formato correspondiente al Instrumento de Compromisos Ambientales Básicos - ICAB es presentado por el/la minero/a artesanal informal, ante la autoridad competente.* *17.2 La Unidad de Recepción Documental de la autoridad competente deja constancia de la*

	presentación del formato del ICAB, con el sello oficial de recepción en la copia de dicho formato. Luego, el referido formato es remitido a la Oficina de Ventanilla Única de la citada autoridad para su ingreso al Sistema de Ventanilla Única. *17.3 El ICAB este sujeto a un procedimiento de aprobación automática referido en la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General.* ***TÍTULO III FISCALIZACIÓN DEL IGAFOM Y EL ICAB*** ***Artículo 18.- Fiscalización del IGAFOM y el ICAB.*** *18.1 El cumplimiento de las obligaciones y compromisos ambientales asumidos en el IGAFOM y el ICAB, así como de la normativa ambiental es materia de supervisión, fiscalización y sanción por parte de la Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) competente.* *18.2 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA puede disponer el acompañamiento de las supervisiones que realice la EFA competente, conforme a los lineamientos que para dicho efecto apruebe en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA. La EFA sujeta su actuación a las normas del SINEFA y otras normas en materia ambiental y su trasgresión acarrea responsabilidad administrativa, sancionable por el órgano competente del Sistema Nacional de Control.* **<u>Artículo 2</u>. *Disposiciones Complementarias Modificatorias. Modifíquese las***

	Disposiciones Complementarias Finales: Séptima, Novena y Decimo Primera, bajo los siguientes términos: **Séptima. - Instrumento de Gestión Ambiental respecto de la modificación de derecho minero**. (…) primer párrafo Para el caso del derecho minero al cual se traslada el/la minero/a informal y que es objeto de modificación en el Registro Integral de Formalización Minera, corresponde la presentación del IGAFOM en sus dos aspectos e ICAB según corresponda, conforme a las etapas establecidas en el artículo 8 del presente Reglamento. ***Novena. - Inclusión de procedimiento en el TUPA*** ***Las Direcciones Regionales de Energía y Minas o quienes hagan sus veces deben incorporar el procedimiento de evaluación del IGAFOM y el ICAB en sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos.*** ***Décimo Primera. - Emisión de formatos del IGAFOM, ICAB y Catálogo de Medidas Ambientales.-*** *El Ministerio de Energía y Minas, mediante Resolución Ministerial, en un plazo máximo de quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación del presente Reglamento, aprueba, con opinión favorable del Ministerio del Ambiente, los formatos con el contenido detallado del Aspecto Correctivo y Preventivo del*

	IGAFOM, así como el Formato del ICAB y el Catálogo de Medidas Ambientales como parte de la implementación del IGAFOM y el ICAB. **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL** **UNICA.** Como consecuencia de las modificatorias e incorporaciones establecidas en el Decreto *Supremo 038-2017-EM, que "Establecen Disposiciones Reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal",* deben ser adecuados e incorporados en el Decreto Legislativo N° 1336. Decreto Legislativo que establece disposiciones para el Proceso de formalización Minería Integral tomando en observancia al artículo 91 del Texto Único Ordenado-TUO de la Ley General de Minería, aprobado mediante D.S. 014-92-EM (versión actualizada y anotada del 2018).