

Opciones de política para una minería sostenible

Roxana Barrantes Cáceres

Propuestas hacia un mejor gobierno

Organizadores



CIES
consorcio de investigación
económica y social

ESCUELA DE
GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS



PUCP



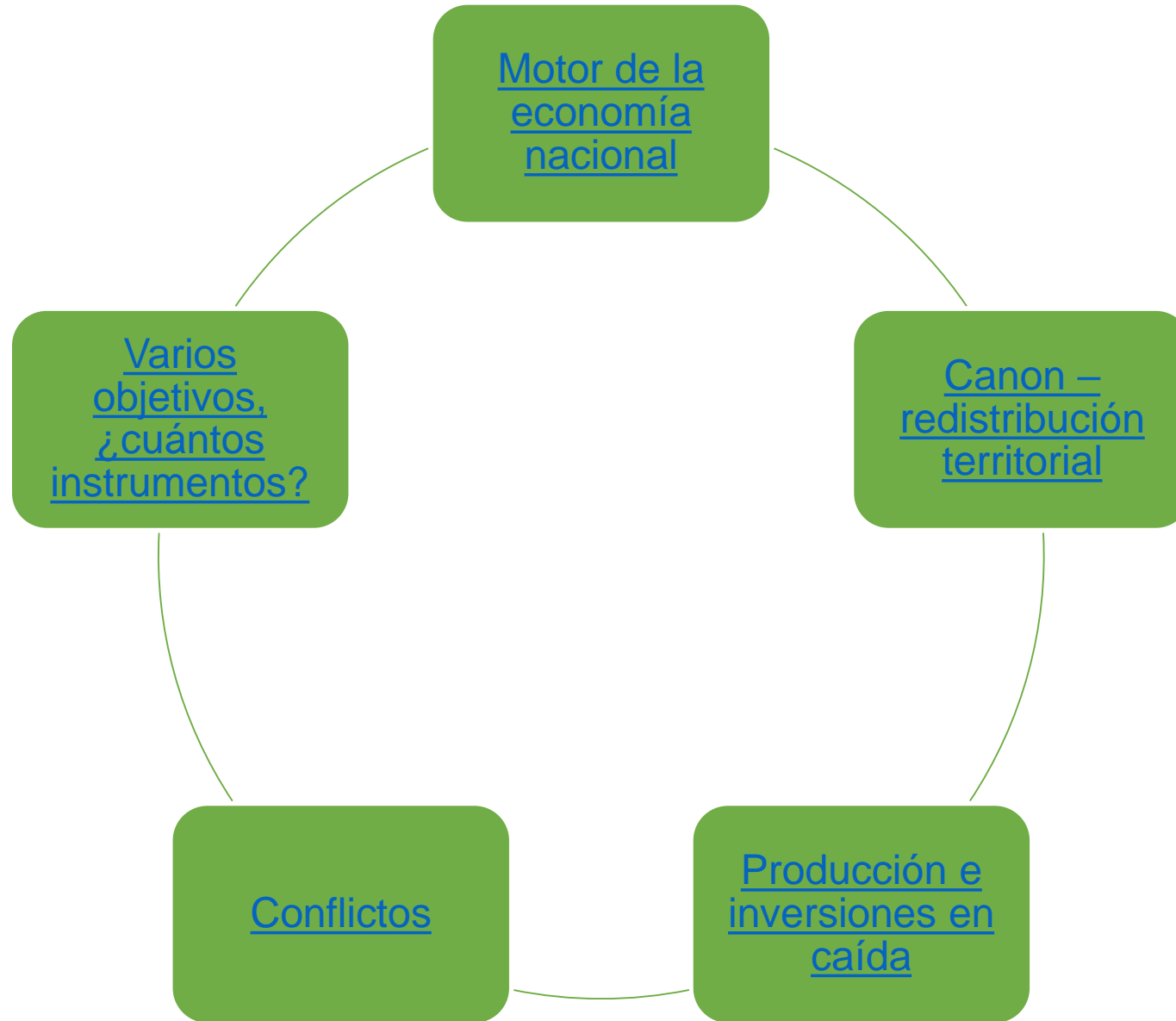
Auspiciadores



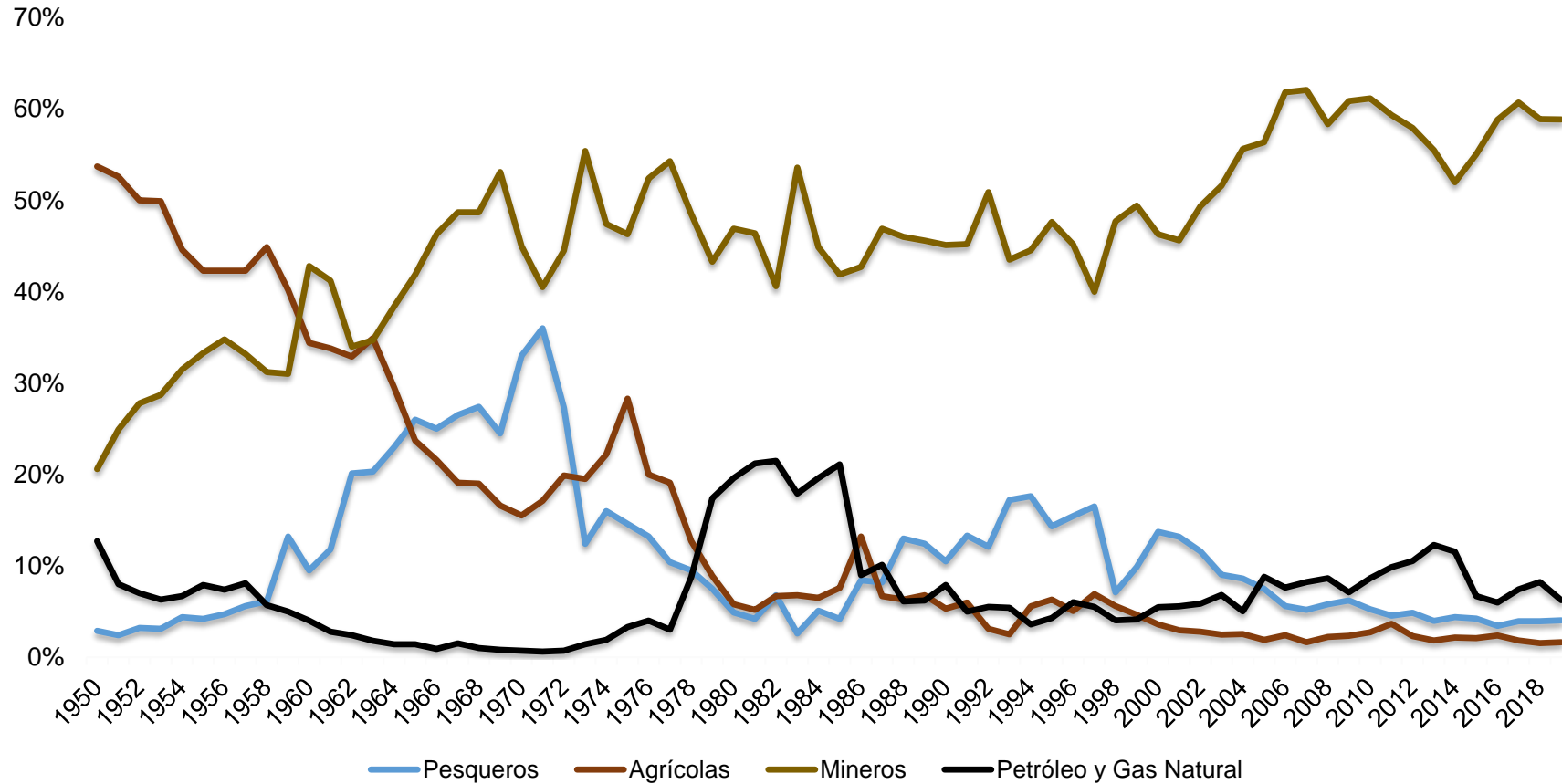
Índice

1. Diagnóstico de la situación actual
2. Opciones de política
3. Identificación de costos y beneficios de las opciones de política
4. Objetivos específicos
5. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada
6. Recomendaciones para la implementación: estrategias, acciones y alianzas

Diagnóstico de la situación actual



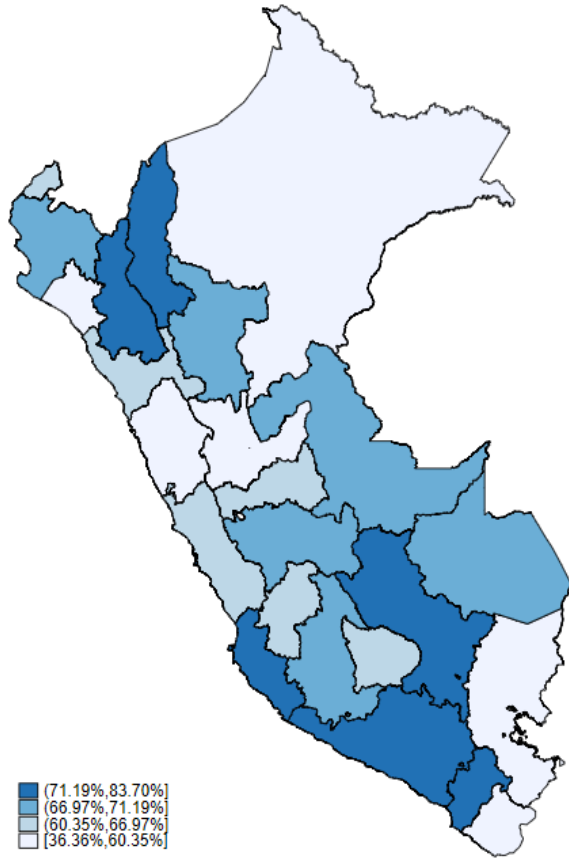
F.1: Exportaciones por tipos de productos (porcentaje del total)



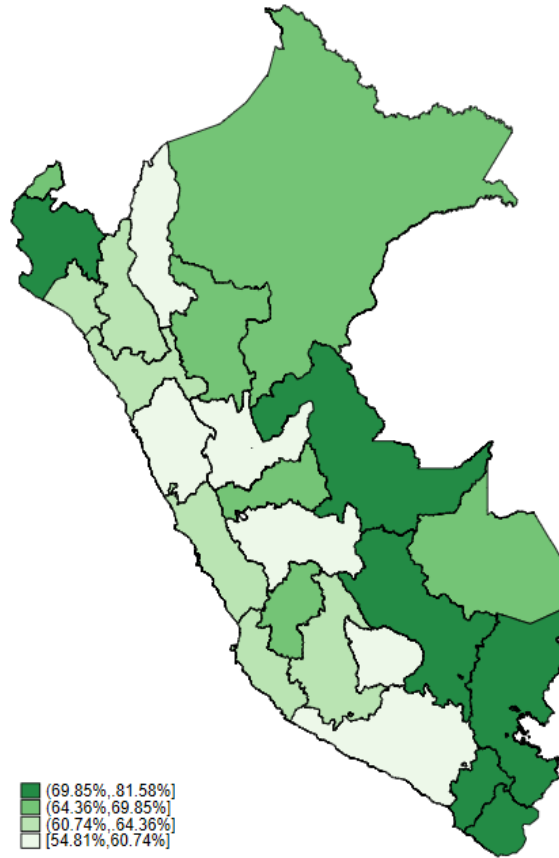
Fuente: BCRP. Elaboración propia.



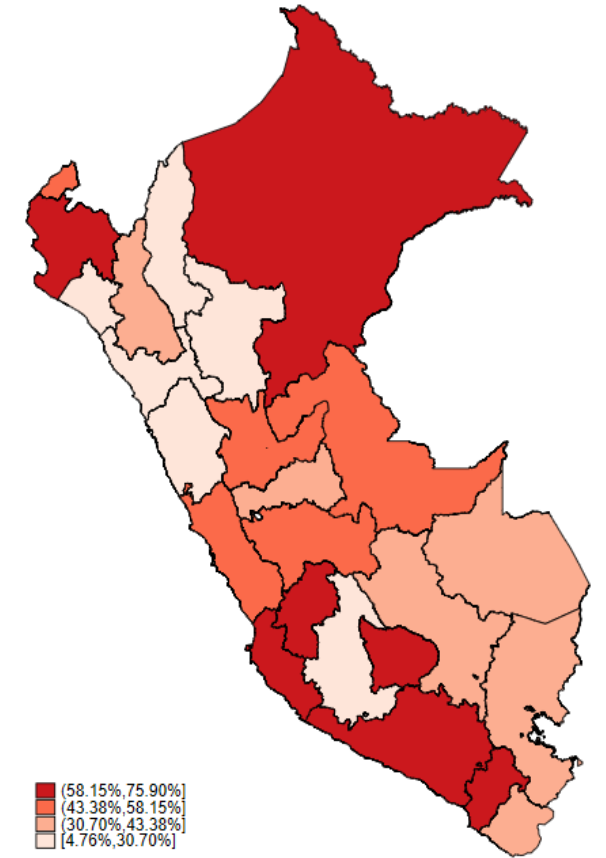
F.2: Porcentaje de ejecución de las transferencias a los Gobiernos Regionales (2015-2019)



F.3: Porcentaje de ejecución de las transferencias a los Gobiernos Locales (2015-2019)

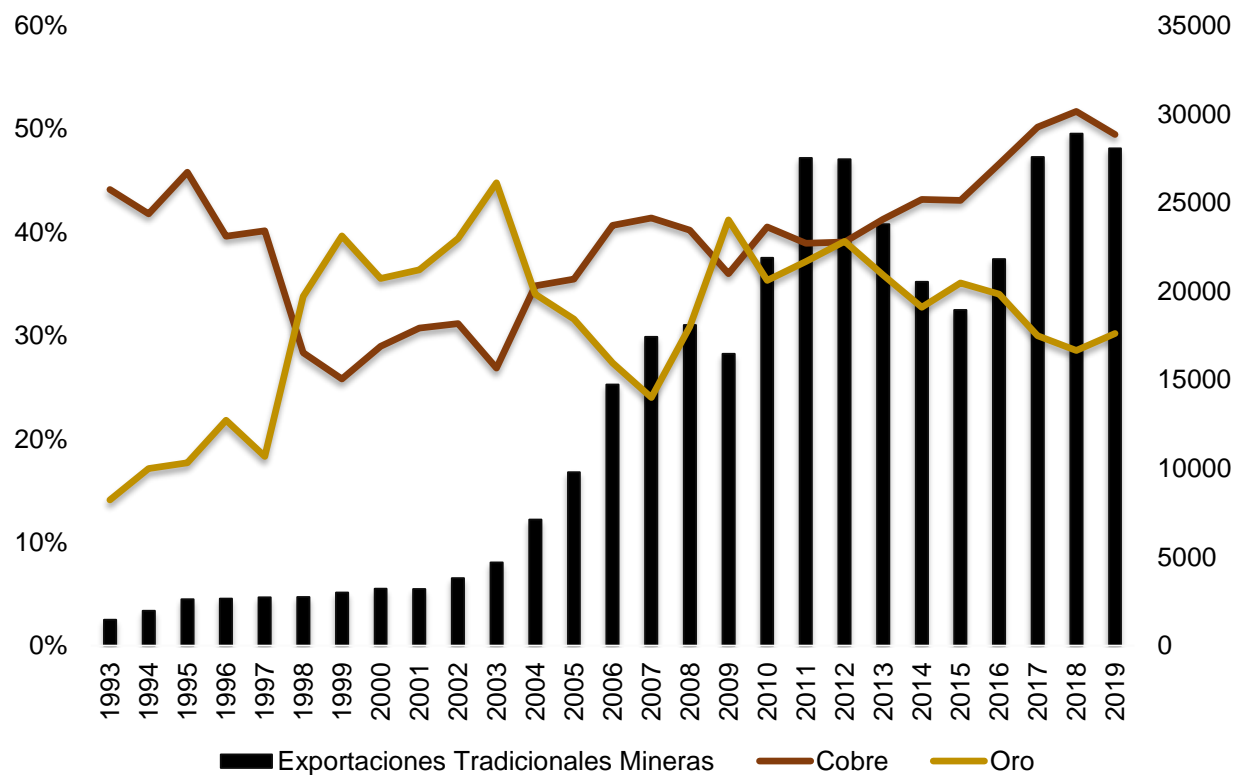


F.4: Porcentaje de ejecución de las transferencias a las Universidades Nacionales (2015-2019)



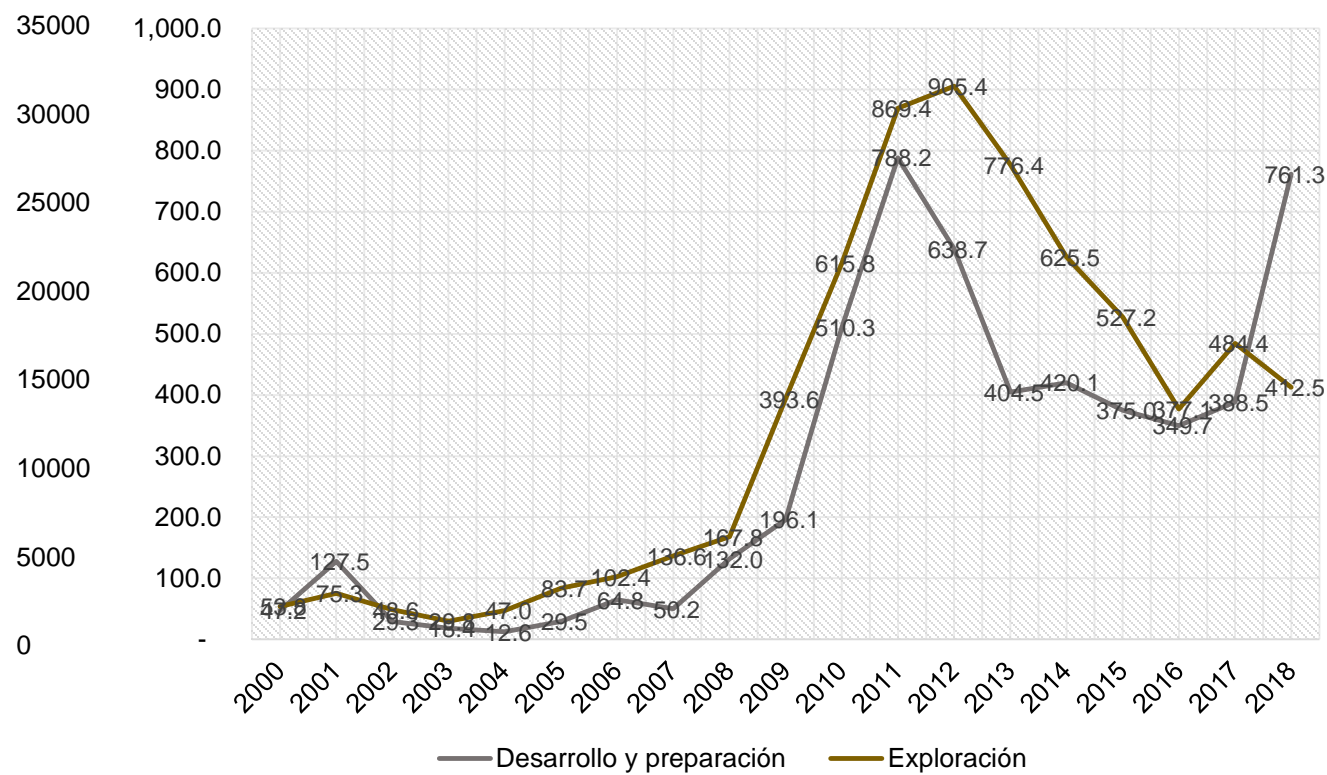
Fuente: SIAF - MEF. Elaboración propia.

F.5: Valores FOB de los principales productos minerales como porcentaje del total de exportaciones mineras



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

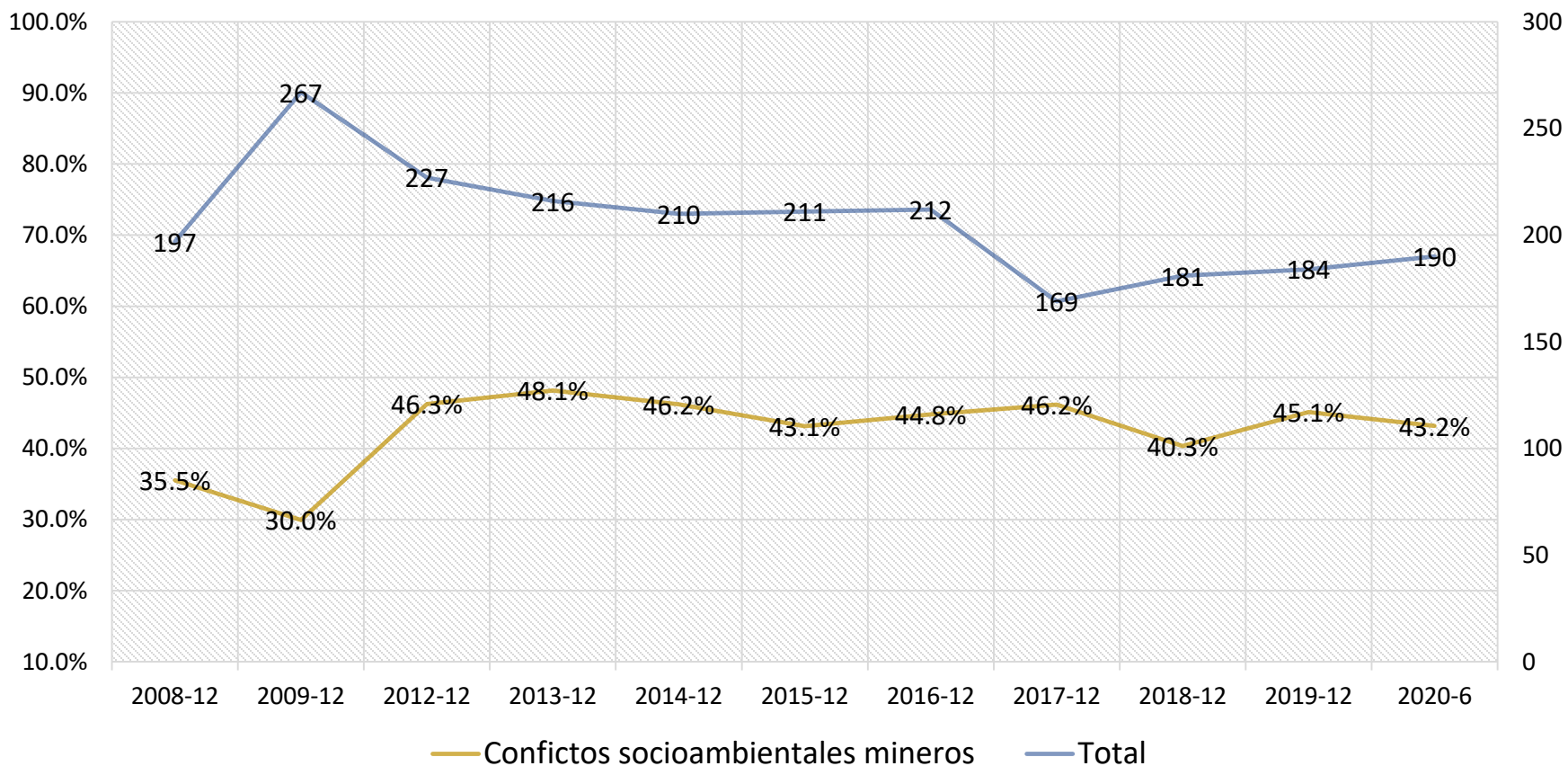
F.6: Inversión en Exploración y en Desarrollo y Preparación (millones de USD)



Fuente: MINEM. Elaboración propia.



F.7: Conflictos socio ambientales mineros con respecto del total de conflictos sociales



Fuente: Reportes mensuales de conflictos sociales – Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.



Opciones de política

Propuestas

	Eficiencia	Equidad
Mínima	<p>Ordenar el marco normativo de promoción</p> <p>Mejorar la coordinación intersectorial</p> <p>Implementar nuevo modelo de exploración</p>	<p>Mejorar mecanismos de distribución del canon y regalías</p> <p>Reformar la distribución del canon</p>
Moderada	<p>Priorizar la remediación y manejo de pasivos ambientales</p> <p>Formular marco para la intervención ambiental temprana y colaborativa</p> <p>Optimizar la fiscalización ambiental y de obligaciones sociales</p>	
Dinámica	<p>Formular la Política Nacional para el Desarrollo Minero</p> <p>Formular la Política Nacional para el desarrollo de la MAPE</p> <p>Implementar gestión territorial en corredores mineros seleccionados</p>	

Costos y Beneficios

Propuesta	Costos	Beneficios	Ganadores	Perdedores
Ordenar el marco normativo de promoción	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Adaptación y aprendizaje de la normativa ordenada ➤ Costos de creación de conocimiento y sistematización de información relevante 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mayor protección de derechos de propiedad y seguridad jurídica ➤ Estabilidad macroeconómica 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inversionistas ➤ Empresas mineras ➤ Ciudadanía en general 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Titulares de concesiones explotadas por terceros
Mejorar la coordinación intersectorial entre entidades públicas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Organización, capacitación y adaptación de las entidades involucradas ➤ Adaptación de empresas mineras a los nuevos procedimientos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mayor conservación del medio ambiente ➤ Derechos de pueblos originarios garantizados ➤ Mayor dinamismo en la puesta en marcha de los proyectos mineros ➤ Instituciones más autónomas y eficientes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Empresas mineras ➤ Entidades estatales ➤ Trabajadores ➤ Ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mineros ilegales e informales que no cumplen con la reglamentación ambiental

Propuesta	Costos	Beneficios	Ganadores	Perdedores
Implementar nuevo modelo de exploración	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Costos de la formulación participativa de la ficha técnica ambiental ➤ Nuevas labores de entidades del poder ejecutivo involucradas en los acuerdos para el uso del terreno superficial 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mayor dinamismo en la fase de exploración ➤ Mayor transparencia y dinamismo en los procesos de acuerdos previos ➤ Menores diferencias entre acuerdos colectivos ➤ Reducción de la incertidumbre ➤ Realización efectiva de la consulta previa 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Empresas dedicadas a la fase de exploración ➤ Empresas mineras ➤ Población en área de influencia de los proyectos mineros ➤ Pueblos originarios 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las entidades públicas que verán restringido su presupuesto en el corto plazo
Mejorar mecanismos de distribución del canon y regalías y priorización del cierre de brechas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Proceso de cambio de prioridad en la asignación de recursos de inversión ➤ Capacitación y aprendizaje de autoridades locales ➤ Aumento del gasto de gobierno en adelantos de transferencias 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reducción de la pobreza y desigualdad ➤ Mayor crecimiento y desarrollo ➤ Aumento de percepción de los beneficios generados por la minería y mayor confianza en los proyectos mineros 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Centros poblados con menos oportunidades 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gobiernos distritales ➤ Gobiernos provinciales ➤ Gobiernos Regionales e universidades públicas

Propuesta	Costos	Beneficios	Ganadores	Perdedores
Reformar la distribución del canon: centralizar recursos destinados a universidades	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ingresos provenientes de los intereses de las transferencias a universidades 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mayor uso de recursos en investigación ➤ Reducción de fallas de mercado 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Investigadores ➤ Institutos y universidades ➤ Consultorías 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Universidades públicas
Priorizar la remediación y manejo de pasivos ambientales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Recursos destinados para fortalecer a las entidades encargadas ➤ Recursos privados destinados a remediación 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Restauración de servicios ecosistémicos ➤ Ingresos por reaprovechamiento de PAM ➤ Mejora en la percepción internacional 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Centros poblados en áreas con pasivos ambientales ➤ Ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mineros ilegales generadores de pasivos ambientales ➤ Empresas que no cumplen con la normativa vigente
Formular marco normativo para la intervención temprana y colaborativa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Costos de la gestión social y ambiental aplicadas de manera temprana ➤ Costos de coordinación ➤ Mayores gastos en fiscalización 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mejora en la credibilidad de las partes ➤ Reducción de la incertidumbre y de conflictos sociales ➤ Mayor dinamismo en proyectos mineros ➤ Instituciones más autónomas y eficientes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Centros poblados en áreas de influencia 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inversionistas en el corto plazo ➤ Entidades estatales

Propuesta	Costos	Beneficios	Ganadores	Perdedores
Optimizar la fiscalización ambiental y de obligaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inversión en tecnología ➤ Inversión en capital humano 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reducción en costos de operación ➤ Mayor número de empresas fiscalizadas ➤ Prevención, detección y remediación de riesgos ambientales más eficiente 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Centros poblados en áreas de influencia 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Empresas mineras contaminantes ➤ Minería informal e ilegal
Implementar gestión territorial en corredores mineros seleccionados	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inversión en infraestructura compartida ➤ Disminución en el manejo presupuestal de las autoridades locales ➤ Cambios en las relaciones de poder 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Uso eficiente del territorio ➤ Aprovechamiento de economías de escala ➤ Reducción de costos de transacción, como los de coordinación ➤ Mejora en servicios públicos ➤ Gestión ambiental más eficiente 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Empresas mineras ➤ Empresas involucradas en la cadena productiva de la minería ➤ Empresas proveedoras de servicios ➤ Centros poblados en áreas de influencia ➤ Ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Autoridades locales ➤ Mercado informal

Políticas Nacionales

Propuesta	Costos	Beneficios	Ganadores	Perdedores
Formular la Política Nacional para el Desarrollo Minero	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formulación y recursos destinados a mecanismos participativos que engloben a todos los actores 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Seguridad jurídica ➤ Aumento de las inversiones, recursos fiscales y actividad económica en general ➤ Uso eficiente del territorio ➤ Reducción de conflictos sociales 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inversionistas ➤ Ciudadanía ➤ Entidades estatales 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mineros informales e ilegales
Formular la Política Nacional para el desarrollo de la MAPE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Costos de organización ➤ Inversión en infraestructura y capital humano ➤ Mayores responsabilidades de las entidades involucradas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reducción del contrabando de insumos nocivos ➤ Reducción de monopsonios en la compra de oro y, por ende, una redistribución más equitativa de los recursos ➤ Mejora en la percepción internacional ➤ Aprovechamiento de economías de escala de la MAPE 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mineros informales en proceso de formalización ➤ Cadena de suministros de la pequeña minería ➤ Centros poblados en áreas de influencia 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mineros ilegales que operan en zonas prohibidas o bajo métodos nocivos para salud y ambiente

Propuestas, objetivos, metas

Eficiencia

Medida de política pública	Objetivo específico	Meta a mediano plazo
Ordenar el marco normativo de promoción	Brindar seguridad jurídica	Marco normativo de promoción minera simplificado
Mejorar la coordinación intersectorial	Acelerar las intervenciones de las diversas autoridades públicas	Todo trámite del sector minero pasa por ventanilla única y se resuelve en plazos razonables para el derecho resguardado
Implementar nuevo modelo de exploración	Aumentar el número de proyectos mineros viables	Nuevos proyectos mineros identificados
Priorizar la remediación y manejo de pasivos ambientales	Sentar las bases de la recuperación de la confianza hacia el Estado en su rol de asegurar la calidad ambiental	1) Clasificación de pasivos culminada. 2) Pasivos priorizados gestionados. 3) Procesos de prevención y reaprovechamiento culminados

Eficiencia

Medida de política pública	Objetivo específico	Meta a mediano plazo
Formular marco para la intervención ambiental temprana y colaborativa	Sentar las bases de la recuperación de la confianza hacia el Estado en su rol de promover la participación ciudadana	Marco para la intervención ambiental temprana y colaborativa implementado
Optimizar la fiscalización ambiental y de obligaciones sociales	Garantizar a los agentes económicos (empresas, ciudadanos, autoridades) la implementación diligente y oportuna de sus compromisos ambientales y sociales	Resultados de fiscalización ambiental y social se publican de manera regular
Formular la Política Nacional para el Desarrollo Minero	Elaborar de manera consensuada un conjunto de políticas públicas para el desarrollo minero sostenible y que se erija en política de Estado	Política de Estado para el desarrollo minero publicada
Formular la Política Nacional para el desarrollo de la MAPE	Elaborar de manera consensuada un conjunto de políticas públicas para el desarrollo minero sostenible de la pequeña minería y la minería artesanal y que se erija en política de Estado	Política de Estado para el desarrollo de la MAPE publicada
Implementar gestión territorial en corredores mineros seleccionados	Insertar a la actividad minera en el plan de desarrollo territorial de las regiones	Un proyecto piloto de gestión territorial implementado

Equidad

Medida de política pública	Objetivo específico	Meta a mediano plazo
Mejorar mecanismos de distribución del canon y regalías	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr un planeamiento homogéneo, en el nivel territorial, de las inversiones financiadas con recursos del canon y de las regalías • Asegurar que los ciudadanos tienen acceso a servicios públicos que garanticen el ejercicio de derechos básicos a la salud y educación 	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto per cápita con recursos del canon y regalías privilegia los centros poblados • 50% de la brecha de acceso a electrificación; agua y desagüe; educación y salud cerrada
Reformar la distribución del canon	Contar con una fuente sostenible de recursos para financiar la inversión en ciencia y tecnología	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevo mecanismo de asignación del canon para ciencia y tecnología implementado. • Ejecución de transferencias por canon aumentada.

Obstáculos

Liderazgo

Visión de
derechos

Prioridades
del Foro del
AN

Inercia de la
acción estatal

Desconfianza

Acuerdos que
trasciendan a
los actores

Beneficios
para todos

Congruencia
de intereses
de sectores

Género y
empleo

Recomendaciones, estrategias, alianzas

Medida de política pública	Acciones requeridas	Entidad
Eficiencia		
Ordenar el marco normativo de promoción de la minería	<ul style="list-style-type: none"> → Identificar las normas pertinentes y los procedimientos administrativos involucrados. → Clasificarlas según relevancia para atraer inversión al sector. → Examinar cada requerimiento de cara a la promoción de inversiones en el marco de respeto de derechos. → Formular propuesta de cambios: qué se deroga, qué se cambia, qué se mantiene; justificando cada propuesta. → Culminar la base de datos de pueblos originarios. 	Gobierno central: MINEM. MINCUL
Mejorar la coordinación intersectorial	<ul style="list-style-type: none"> → Sobre la base de las distintas etapas del proceso de desarrollo de proyectos mineros, identificar a las entidades con responsabilidad. → Establecer una mesa de trabajo intersectorial, con Secretaría Técnica del sector. → Formular un proyecto para implementar una Ventanilla Única en línea. → Implementar la Ventanilla Única en línea. 	Gobierno central: PCM, MINEM, MINAM, MINCUL

Medida de política pública	Acciones requeridas	Entidad
Implementar nuevo modelo de exploración	<ul style="list-style-type: none"> → Implementar la recomendación de la CDMS como un PpR -incluyendo definición de línea de base e indicadores de monitoreo y evaluación. → Identificar las normas que tienen que ser cambiadas para implementar dicha recomendación. → Formular los cambios normativos. → Capacitar a los funcionarios responsables de implementar los cambios. 	<p>Gobierno central: MINEM, MINAM, MINCUL</p>
Priorizar la remediación y manejo de pasivos ambientales	<ul style="list-style-type: none"> → Formular un proyecto de inversión con el objetivo de clasificar los pasivos mineros, según nivel de gravedad para la salud humana y potencial recuperación. → Formular un proyecto para remediar los pasivos de mayor gravedad e implementarlo. → Formular el marco normativo para la gestión de pasivos recuperables. → Implementar el marco normativo para la gestión de pasivos recuperables. 	<p>Gobierno central: MINEM y MINAM</p>

Medida de política pública	Acciones requeridas	Entidad
Formular marco para la intervención ambiental temprana y colaborativa	<ul style="list-style-type: none"> → Identificar las normas pertinentes y los procedimientos administrativos involucrados → Identificar a las entidades responsables y participantes en las normas y procedimientos. → Establecer una Mesa Técnica para acordar la normativa necesaria, formularla y promulgarla. → Implementar los procedimientos acordados como un PpR -incluyendo definición de línea de base e indicadores de monitoreo y evaluación. 	<p>Gobierno central: MINEM, MINAM, MINCUL</p>
Optimizar la fiscalización ambiental y de obligaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> → Identificar las normas pertinentes y los procedimientos administrativos involucrados. → Formular propuesta de cambios normativos para optimizar la fiscalización ambiental y de obligaciones sociales en una sola entidad. → Fortalecer a OEFA para fiscalizar obligaciones ambientales y sociales. → El fortalecimiento de OEFA tiene que incluir la adopción de cambios tecnológicos para modernizar la fiscalización, así como la inclusión de personal capacitado en el monitoreo de compromisos sociales. 	<p>Gobierno central: MINAM, MINEM, PCM</p>

Medida de política pública	Acciones requeridas	Entidad
Formular la Política Nacional para el Desarrollo Minero	<ul style="list-style-type: none"> → Convencer a los miembros del Acuerdo Nacional (AN) a priorizar la formulación de la política de Estado para el desarrollo minero. → Una vez incluida la actividad en la agenda del AN, establecer un grupo de trabajo de miembros del sector académico, para brindar apoyo técnico. 	Gobierno central: MINEM, MEF
Formular la Política Nacional para el desarrollo de la MAPE	<ul style="list-style-type: none"> → Convencer a los miembros del Acuerdo Nacional (AN) a priorizar la formulación de la política de Estado para el desarrollo de la MAPE. → Una vez incluida la actividad en la agenda del AN, establecer un grupo de trabajo de miembros del sector académico, para brindar apoyo técnico. 	Gobierno central: MINEM, MEF, MIMP
Implementar gestión territorial en corredores mineros seleccionados	<ul style="list-style-type: none"> → Formular el proyecto de gestión territorial en corredores económicos. → Identificar corredores mineros y priorizarlos → Elegir uno o dos para implementar el proyecto piloto de gestión territorial. → Implementar como PpR el proyecto de gestión territorial – incluyendo línea de base e indicadores de monitoreo y evaluación. 	Gobierno central: MINEM, MEF, PRODUCE, PCM. Gobiernos regionales y locales

Medida de política pública	Acciones requeridas	Entidad
Equidad		
Mejorar mecanismos de distribución del canon y regalías para priorizar el cierre de brechas	<ul style="list-style-type: none"> → Realizar un estudio de estado de la cuestión sobre los mecanismos de distribución del canon y regalías. Este debe incluir una evaluación de su impacto territorial, desagregado por centros poblados. Asimismo, deberá formular recomendaciones de cambios en los mecanismos de distribución. → Someter las recomendaciones a consulta intersectorial y con la sociedad civil. → Consolidar las recomendaciones. → Formular los cambios normativos pertinentes. → Implementar los cambios normativos. 	<p>Gobierno central: MINEM, MEF. Coordinación con GORE y GOLO</p>
Reformar la distribución del canon	<ul style="list-style-type: none"> → Realizar un estudio de estado de la cuestión sobre la utilización de los recursos del canon y regalías a las universidades. Este formulará recomendaciones de cambios en los mecanismos de asignación, con una hoja de ruta que contemple la transición del sistema. → Someter las recomendaciones a consulta intersectorial y con la sociedad civil. → Consolidar las recomendaciones. → Formular los cambios normativos pertinentes. → Implementar los cambios normativos. 	<p>Gobierno central: MINEM, MINEDU, MEF</p>

¡Muchas gracias!