



Hacia una mejor formalización de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) en el Perú: Explorando cuellos de botella y opciones de política pública.

Anna Wilson

Aarón Quiñón

Diego Sánchez-Ancochea

CENTRO DE ESTUDIOS
SOBRE MINERÍA Y
SOSTENIBILIDAD



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO



Documento de Trabajo N.º 4
2024

El Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad (CEMS) de la Universidad del Pacífico es un centro de investigación aplicada que busca generar una comprensión profunda de la actividad minera, con el propósito de generar diálogo, reflexión y recomendaciones de políticas. Su objetivo es potenciar la contribución de la minería al desarrollo sostenible en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Investiga temas vinculados a la industria y su entorno, las políticas públicas del sector, su marco regulatorio y su impacto en los niveles local, regional y nacional. De esta manera contribuye a la generación de conocimiento que conecte las dimensiones económicas, ambientales, políticas y sociales de la minería.



El Departamento de Desarrollo Internacional de Oxford (ODID) es un departamento de la Universidad de Oxford en Inglaterra y una unidad de la División de Ciencias Sociales de la Universidad. Es el punto focal en Oxford para la investigación multidisciplinaria y la enseñanza de posgrado en el mundo en desarrollo. Su enfoque de investigación adopta una perspectiva a largo plazo para investigar problemas y procesos de desarrollo. Nuestro trabajo desafía las suposiciones, aprovechando múltiples disciplinas y comparaciones entre países para generar nuevas ideas que ayuden a generar cambios.

CEMS y ODID reconocen y agradecen el apoyo financiero de:



Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente reflejan el punto de vista del CEMS y del ODID. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones son de responsabilidad exclusiva de los autores.

IMPRESSUM

AUTORES

Dra. Anna Wilson – Investigadora del Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford (ODID)

Sr. Aarón Quiñón – Investigador del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico (CEMS)

Dr. Diego Sánchez-Ancochea – Catedrático del Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford (ODID)

El documento debe citarse como:

Wilson, A., Quiñón, A, & Sánchez-Ancochea, D. (2024). *Hacia una mejor formalización de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) en el Perú: explorando cuellos de botella y opciones de política pública*. Documento de Trabajo. Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico y Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford.

Fotografías: Solidaridad 2023.

Diseño gráfico elaborado por: Natalia Pérez.

Corrección de estilo por: Jorge Cornejo Calle.

AGRADECIMIENTOS

El documento de trabajo, titulado *Hacia una mejor formalización de la minería artesanal y de pequeña escala*, es resultado de un proyecto de investigación conjunto realizado por el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford (ODID) y el Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad (CEMS) de la Universidad del Pacífico entre julio de 2021 y octubre de 2023. Los autores y responsables de esta publicación son la Dra. Anna Wilson, el Sr. Aarón Quiñón y el Dr. Diego Sánchez-Ancochea, catedrático de la Universidad de Oxford.

Este proyecto ha sido financiado por La Joya Mining S. A. C., una empresa minera dedicada al acopio y procesamiento de mineral, con sede en Arequipa.

La elaboración del documento de trabajo ha sido posible gracias a la colaboración de diversos actores que acompañaron el proceso de recojo de información y la discusión de ideas en torno al proceso de formalización minera en el Perú.

En primer lugar, agradecemos a los actores que accedieron a las entrevistas, visitas de campo y reuniones de trabajo realizadas en el marco de esta investigación. Este documento de trabajo no habría sido posible sin la participación de numerosos mineros, representantes de comunidades, funcionarios públicos, políticos, representantes de plantas de beneficio, ONG, refinadores internacionales, expertos y otros actores que se encuentran trabajando en el sector de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE). Estamos muy agradecidos por su tiempo y su apertura al compartir sus experiencias con nosotros.

En segundo lugar, el trabajo de campo y el recojo de información primaria mediante entrevistas y observaciones fueron realizados por los autores y por el Dr. John Crabtree. En las áreas mineras, también realizaron el recojo de información Lucas Zegarra Granda, Juan Saldaña Rebaza y Jorge Díaz, a quienes agradecemos su esfuerzo y dedicación. En las entrevistas en Lima, la asistencia de Carla Troncos fue clave para el registro y la sistematización de la información.

En tercer lugar, agradecemos a Gonzalo Delgado, director del CEMS, y al equipo administrativo del CEMS y el ODID, por el apoyo logístico y las coordinaciones realizadas durante el desarrollo de este estudio.

En cuarto lugar, el diagnóstico y las recomendaciones fueron parte del intercambio con representantes de organizaciones de la sociedad civil expertas en la MAPE, a quienes agradecemos sus observaciones. Agradecemos especialmente a Alberto Rojas, director de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) del Ministerio de Energía y Minas; a Mauricio Winkelried, gerente del programa MAPE en Sudamérica en Solidaridad, a Máximo Franco, presidente de la Coordinadora Nacional de Federaciones de Pequeña Minería y Minería Artesanal del Perú; a Olinda Orozco, directora del Instituto Redes de Desarrollo Social; y a los participantes del conversatorio realizado en octubre de 2023, en el que presentamos los hallazgos preliminares del estudio.

En quinto lugar, agradecemos los aportes brindados en temas fiscales y tributarios por Carla Mares, decana de la Facultad de Derecho de la Universidad del Pacífico.

Por último, agradecemos a La Joya Mining S. A. C. por la confianza depositada en el estudio y por financiar un documento de trabajo con la rigurosidad ética y académica exigida por ambas universidades.

ÍNDICE

Presentación	8
Resumen ejecutivo	9
Diagnóstico de las limitaciones para la formalización de la MAPE	9
Recomendaciones para las mejoras	10
Próximos pasos para el cambio	18
Enfoque analítico y metodología	20
Historia del proceso de formalización de la MAPE	27
Resumen del proceso de formalización	31
Parte 1: Desafíos actuales	34
1. Tipos de minería	34
2. Política y gestión gubernamental	41
2.1 Planeamiento y recursos	41
2.2 Enfoque de política	55
2.3 Procedimientos administrativos para los mineros	57
2.4 Sistema tributario y contable	70
3. Comunidad, salud, medio ambiente y seguridad	80
4. Uso y gestión de concesiones y del terreno superficial	85
5. Compromiso de la cadena de valor	93
Parte 2: Recomendaciones para las mejoras	104
1. Narrativa y visión	107
2. Presencia estatal	114
3. Política pública	123
4. Procedimientos gubernamentales y administrativos	146
5. Próximos pasos	154
Referencias	162

PRESENTACIÓN

Tras dos décadas de diversos intentos de expandir la formalización de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE), estas políticas han tenido poco éxito en el Perú. Desde que se inició este proceso, en 2002, se ha promovido una visión muy negativa de la MAPE, a pesar de su larga historia y su significativa importancia económica y social en el país. En parte, esto se debe a que, desde la década de 1990, el aumento de los precios globales de las materias primas y el apoyo de organizaciones internacionales han atraído una mayor atención sobre la minería de mediana y gran escala, sin prestar demasiada atención a la MAPE. En las primeras dos décadas del siglo XXI, la expansión de la MAPE a nivel global y en el Perú ha colocado nuevamente en el centro de atención a este sector, y la pandemia del coronavirus ha contribuido a que la MAPE ocupe un rol central en las comunidades en las que opera, al ser una actividad de refugio.

Sin embargo, el enfoque centrado en grandes proyectos e inversiones internacionales ha llevado a que se cree una narrativa de contraposición entre la gestión de la MAPE y la de la minería a gran y mediana escala. Por un lado, la minería a gran escala es considerada frecuentemente como una actividad moderna y eficiente, mientras que la MAPE ha sido señalada como una actividad contaminante, ineficiente y peligrosa. Las políticas estatales han contribuido a reforzar esta dicotomía. En particular, los enfoques de formalización en las políticas públicas y en la normativa han buscado controlar y limitar sin distinción la MAPE, en lugar de reconocer el rol central que desempeña en las economías locales y nacional en sus múltiples facetas.

En este documento de trabajo se adopta un enfoque alternativo. Buscamos una manera de mejorar la calidad de vida y el medio ambiente de los mineros¹ y de las comunidades de las que forman parte, reconociendo y enfatizando que la MAPE crea algunos desafíos únicos y particulares. Para superar estos retos, resulta fundamental construir una MAPE que contribuya a los ideales nacionales y locales de desarrollo o progreso² y buena ciudadanía, para lo cual es esencial que el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los gobiernos regionales adopten una visión de largo plazo.

Este cambio en la narrativa puede contribuir a consolidar un enfoque distinto en las políticas públicas y en la normativa, en relación con la MAPE. La formalización de la MAPE debería ser el primer paso para habilitar políticas públicas que apoyen el fortalecimiento de comunidades saludables, seguras, ambientalmente responsables y productivas, que contribuyan a la economía y la sociedad del Perú.

Con este cambio en mente, el documento de trabajo se estructura en dos secciones. La primera parte presenta un diagnóstico detallado de una serie de factores clave que ayudan a comprender las limitaciones actuales del proceso de formalización. La segunda parte brinda una serie de recomendaciones y posibles pasos que los diferentes actores del Estado, de la cadena de valor, del gremio minero y de las propias organizaciones de la MAPE pueden adoptar para iniciar este proceso de cambio hacia una MAPE formal y responsable.

¹ Lingüísticamente, en este documento usamos el masculino estándar; esto, sin embargo, no implica ninguna suposición en cuanto al género de los actores.

² En lugar de la palabra «desarrollo», se utiliza a menudo «progreso» en el uso cotidiano; véase, por ejemplo, Wilson (2021).

RESUMEN EJECUTIVO

Los esfuerzos dirigidos a mejorar la formalización de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) durante dos décadas han logrado pocos resultados. Ello subraya la profunda complejidad que involucra realizar los cambios necesarios para alcanzar una MAPE formal y responsable. En este sentido, resulta fundamental la voluntad política para adoptar una nueva narrativa y enfoque hacia la MAPE, que permita realizar modificaciones importantes en la forma como se implementan las políticas públicas. Esto implica abordar las problemáticas complejas relacionadas con la formalización y, a su vez, reconocer la desigualdad de poder que enfrentan una serie de actores que interactúan en o con el sector de la MAPE, incluidos los mineros que desean acceder a la formalidad, especialmente, frente a titulares de concesiones mineras y actores de la cadena de valor.

Diagnóstico de las limitaciones para la formalización de la MAPE

En este estudio, el análisis se ha concentrado en cinco dimensiones claves que presentan desafíos que limitan el acceso a la formalización, desarrolladas en la figura 1:

1. Tipo de minería	<ul style="list-style-type: none"> • Las políticas no son flexibles según el tamaño de la operación minera. • Geografía: no se tienen suficientemente en cuenta las diferentes geologías, los entornos y las implicaciones sociales. • No se consideran lo suficiente las técnicas de extracción. • Las políticas excluyen algunos grupos (por ejemplo, mujeres).
2. Política y gestión gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos: personal, equipo, financiamiento. • La política pública carece de enfoque a largo plazo. • Procesos complejos, falta de transparencia y de coordinación entre sectores y entre niveles de gobierno. • Sistema tributario poco práctico para la MAPE. • Falta de capacitación de los mineros para cumplir con requisitos y apoyar la organización sindical.
3. Comunidad, salud, medio ambiente y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Escasa presencia estatal y de servicios públicos. • Falta de capacitación para mineros y procesadores artesanales (por ejemplo, en salud y medio ambiente). • Poca devolución visible de impuestos u otras tarifas a las comunidades locales.
4. Uso y gestión de concesiones y del terreno superficial	<ul style="list-style-type: none"> • Registros insuficientes o inexactos de las ubicaciones de las minas. • Concesionarios no dan permiso para explotación. • A veces, no se utilizan las concesiones. • Bajos niveles de compromiso por parte del gobierno para apoyar la gestión de concesiones.
5. Compromiso de la cadena de valor	<ul style="list-style-type: none"> • Los insumos para la minería a menudo se derivan de la economía informal que predomina en las zonas mineras. • Mercado formal poco atractivo para insumos que requieren permiso (por ejemplo, explosivos). Ello pone en riesgo el medio ambiente y la seguridad, y reduce la recaudación de impuestos. • Falta de inclusión de insumos, procesadores, comercializadores y transportistas en la estrategia de formalización.

Figura 1. Resumen de los desafíos de la formalización.

Recomendaciones para las mejoras

La complejidad de los desafíos que afronta la MAPE obliga a reconocer que ningún cambio aislado puede resolverlos de manera automática e inmediata. Este estudio se centra principalmente en el proceso de formalización, pero es importante reconocer que este constituye el primer paso hacia el desarrollo de una MAPE responsable. Una vez que se haya completado el proceso de formalización, será necesario emprender acciones significativas y sostenidas para brindar apoyo continuo a los mineros y a las comunidades a lo largo del tiempo.

Necesidad de compromiso para la acción.

Resulta notable que gran parte de los desafíos en torno a la MAPE hayan sido evaluados por un número importante de diagnósticos elaborados por diferentes organizaciones y académicos, y que cuentan con sus respectivas recomendaciones de política pública. También destaca el hecho de que se han conformado diferentes comisiones desde el Estado en los 20 años de la incorporación de la MAPE al sistema legal para generar recomendaciones y cambios que permitan mejores resultados. En líneas generales, estos diagnósticos especializados y recomendaciones tienen puntos en común; no obstante, los esfuerzos realizados hasta el momento no han tenido el impacto deseado o no han sido suficientemente considerados por los tomadores de decisiones.

Para lograr un cambio sustancial, resulta imperativo que los políticos, los funcionarios gubernamentales y los mineros se comprometan a trabajar de manera colaborativa, reconociendo la MAPE como un tema crítico. Esto incluye la necesidad de que múltiples sectores del gobierno se involucren y, en algunos casos, proporcionen el financiamiento y los recursos humanos adecuados.

Estos cambios deben reconocer que la MAPE no va a desaparecer como actividad económica. Un número importante de personas y familias se dedican a la MAPE; en muchas regiones, comunidades enteras dependen de esta actividad, y su producción cumple un papel significativo en la economía nacional e internacional, en los ingresos gubernamentales, en los impactos ambientales y de salud, así como en los resultados sociales. Si no se abordan adecuadamente los problemas asociados con la MAPE, existe el riesgo de que empeoren, lo que complicaría aún más la situación de las poblaciones más vulnerables; reduciría los ingresos fiscales que el gobierno debería percibir; intensificaría los efectos adversos en el medio ambiente, la salud, la gobernabilidad y la seguridad; y ampliaría la influencia de la minería ilegal.

Tipos de cambios: marcos normativos, políticas públicas y procesos administrativos.

Las propuestas presentadas en este documento de trabajo deben realizarse en diferentes niveles de incidencia para abordar la complejidad que involucra mejorar el proceso de formalización de la MAPE. En especial, el análisis busca destacar que

una sola acción a gran escala, como una norma o una reforma, no será suficiente para que se puedan realizar los cambios necesarios.

Algunas de estas propuestas requieren de cambios mínimos o nulos en la normativa actual, ya que se centran en agilizar procesos administrativos o en modificar prácticas establecidas en las oficinas gubernamentales o entre los propios actores involucrados. Otras propuestas implicarán cambios normativos y en las políticas públicas, por lo que se requerirá de más tiempo y esfuerzo para su implementación.

Si bien el escenario ideal sería que los cambios normativos se realicen de manera integral como parte de una Ley General de Minería revisada y actualizada, así como de una Política Nacional de Minería que involucre las tres escalas mineras, actualmente existen importantes desafíos para alcanzar estos objetivos. En tal sentido, la elaboración de una regulación enfocada específicamente en la MAPE puede ser una opción más realista para lograr mejoras a partir del trabajo conjunto entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales, los gremios mineros, representantes de la cadena de valor, las ONG, organismos técnicos especializados, centros de investigación, entre otras organizaciones especializadas en la MAPE.

Sin ser contradictorio con lo anterior, las reformas legales no son la única opción, y debido a los desafíos existentes para realizar dichas modificaciones, se recomienda que se consideren también otros métodos, además de cambios en las normas, como, por ejemplo, cambios en las narrativas, en las rutinas burocráticas, en los procedimientos administrativos; coordinaciones intergubernamentales y entre niveles de gobierno, entre otras acciones. Estas medidas pueden ser más efectivas y rápidas de lograr que las reformas legales.

Es importante enfatizar que no será posible formalizar a todos los mineros de la MAPE. Desde luego, aquellos involucrados en la minería ilegal y en organizaciones criminales se encuentran fuera del alcance de las propuestas presentadas en este documento de trabajo. Del mismo modo, es muy posible que todavía existan mineros que trabajen en áreas donde la minería está prohibida o donde, a pesar de las reformas regulatorias propuestas, no será posible que cumplan con los requisitos establecidos para acceder a la formalidad. Incluso, seguirá habiendo mineros que, a pesar de los cambios realizados, no tengan la voluntad de formalizarse.

Un nuevo proceso regular.

Es necesario un proceso de formalización más accesible, estable y permanente para la MAPE. Actualmente, se cuenta con un proceso ordinario que es demasiado complicado para la MAPE y con un proceso integral que está cerrado a nuevos mineros que deseen acceder a la formalidad, y que ha tenido varias extensiones de plazo para el cumplimiento de sus requisitos.

Las recomendaciones que se proponen en este documento de trabajo se basan en un nuevo proceso regular de formalización que es una adaptación a largo plazo del

presente proceso integral para crear un proceso de formalización más estable para la MAPE. Como se desarrolla a continuación, el proceso ordinario no es viable para la MAPE y no debería restablecerse en las condiciones actuales.

Todos los cambios necesarios al sistema vigente no estarán completos ni entrarán en vigor antes de finales de 2024, el límite actual para la formalización bajo el proceso integral. En lugar de solo ampliar los plazos de formalización, sería recomendable elaborar y aprobar un plan programado hacia un nuevo sistema permanente, basado en el sistema actual del Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo) antes de finales de 2024, para proporcionar un objetivo común y un sistema adecuado para abordar los desafíos de la formalización. La elaboración del plan debe incluir discusiones entre el Estado, los mineros, los concesionarios y las comunidades.

Próximos pasos para iniciar un círculo virtuoso

Promover la agenda de un mejor proceso de formalización de la MAPE requiere un esfuerzo sostenido y coordinado entre diversas áreas del Estado y otros actores relacionados con la MAPE. Este documento de trabajo ha realizado un análisis exhaustivo que abarca distintas dimensiones, incluidas narrativas, políticas y la interacción entre el Estado, las comunidades y los mineros. La figura 2 presenta de manera esquemática las cuatro áreas clave e interdependientes de mejora para avanzar en la formalización de la MAPE.



Figura 2. Resumen: cuatro áreas clave e interdependientes de mejora.

Las narrativas y la presencia del Estado a nivel local son motores que permiten la comunicación entre actores y generan el potencial de ciclos de cambio positivos.

En este sentido, se sugiere que la política pública se centre en seis áreas clave y esté respaldada por procesos gubernamentales simples, oportunos y que se puedan consultar públicamente. Esta integración entre áreas para una mejor formalización se presenta en la figura 3.

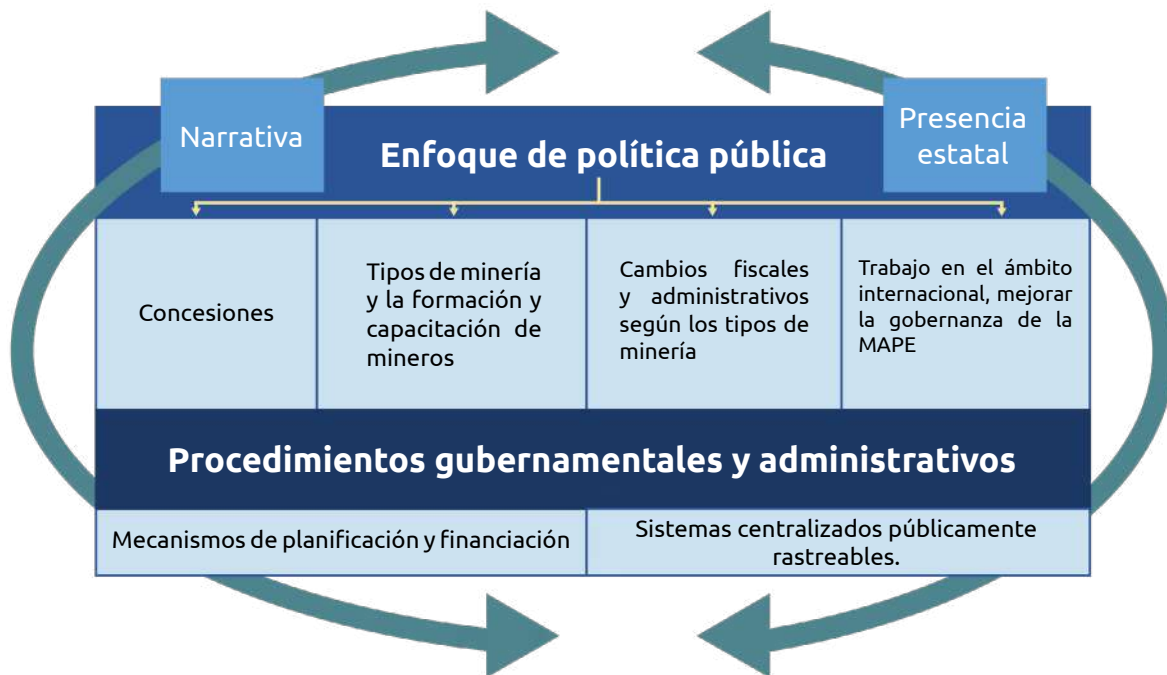


Figura 3. Resumen: Pasos hacia mejoras.

En la segunda parte del documento de trabajo se presentan con mayor detalle las recomendaciones en cada una de estas áreas. Los cambios son múltiples y de amplio alcance, y requerirán del tiempo y el compromiso de varios actores.

El punto de partida de las recomendaciones reconoce plenamente que la agenda presentada es amplia y requerirá de un tiempo considerable para su implementación. En la práctica, es poco probable que una sola acción resuelva todos los desafíos asociados a la MAPE. Por lo tanto, se enfatiza la importancia de identificar pasos iniciales que puedan desencadenar un ciclo virtuoso, generando los incentivos y presiones necesarios para apoyar reformas más profundas en el futuro.

Los próximos pasos propuestos en este documento se basan en una combinación de enfoques de economía política y una implementación de políticas públicas. El cambio gradual e incremental, impulsado por múltiples actores, es esencial para el logro de mejoras. Sin embargo, es fundamental que estos cambios estén alineados hacia una meta común.

El cambio ocurre de manera progresiva y es impulsado por varios actores. Este documento identifica áreas clave y los primeros pasos que pueden iniciar un ciclo de cambio positivo. Se debe tener en cuenta que algunos cambios son más factibles de lograr y más inmediatos que otros, y que todos requieren de la colaboración de múltiples partes interesadas. Todas las partes de la sociedad comprometidas con la formalización de la MAPE deben colaborar en este proceso y trabajar paso a paso

para establecer círculos virtuosos de cambio a largo plazo. Esto no solo mejorará la vida de los mineros y las comunidades, sino que también contribuirá al cuidado del medio ambiente. Las figuras 4 y 5 y la tabla 1, que se presentan a continuación, muestran cuáles deberían ser esos pasos.

1	Cambiar la narrativa Desarrollar una narrativa y una visión gubernamental vinculadas para la MAPE responsable, que genere mayores beneficios compartidos a partir de la formalización. Comunicar una visión clara para la MAPE como parte de una estrategia más amplia para la minería, la economía y la sociedad.
2	Fortalecer la presencia estatal a nivel local Mejorar la participación estatal y el respaldo al desarrollo comunitario en zonas de la MAPE. Proporcionar capacitación y asistencia técnica a la MAPE.
3	Formar un sistema permanente para la formalización
	Abordar el tema de la gestión de concesiones y derechos del terreno superficial.
	Crear un sistema que acomode distintos tipos de minería, con un sistema fiscal y requisitos administrativos progresivos según el tamaño de la actividad.
	Modificar requisitos fiscales para facilitar e incentivar la formalización según las distintas clasificaciones de la MAPE.
	Trabajar en el ámbito internacional para mejorar la gobernanza de la MAPE.
4	Mejorar el sistema de planificación y financiamiento de gobiernos regionales y entidades opinantes bajo sistemas públicamente rastreables. Mejorar los procesos de solicitud de formalización.

Figura 4. Pasos para el cambio.

Narrativa y visión

Cambiar la narrativa: Desarrollar una narrativa y una visión gubernamental vinculadas para la MAPE responsable, que generen mayores beneficios compartidos a partir de la formalización. Comunicar una visión clara para la MAPE como parte de una estrategia más amplia para la minería, la economía y la sociedad.

- 1.1 Crear una nueva narrativa desarrollada en un **Grupo de Colaboración de la MAPE**.
- 1.2 Crear una visión gubernamental de la MAPE basada en la nueva narrativa y la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal (PNMPPMA).
- 1.3 Crear un plan estratégico priorizado a nivel nacional para el cambio, con plazos claros y responsabilidades asignadas, utilizando la visión como dirección. Debe estar estrechamente ligado a los planes estratégicos quinquenales desarrollados por los gobiernos regionales (véase 1.4).
- 1.4 Los gobiernos regionales deben desarrollar visiones y planes estratégicos quinquenales, con planes anuales ligados. Debe abordarse cómo lograr esta visión dentro de sus contextos específicos, con prioridades claras y con financiamiento estratégico vinculado a estos planes. Los planes regionales deben estar estrechamente relacionados con la visión y el plan nacional.
- 1.5 Crear un plan simple y bien presentado, para comunicarlo al público. Debe estar alineado a nivel nacional y regional, con mensajes directos y encabezados generales que permitan al público y otros actores ver qué se hará y cómo.

Presencia estatal

Fortalecer la presencia estatal a nivel local: mejorar la participación estatal y el respaldo al desarrollo comunitario en zonas de la MAPE. Proporcionar capacitación y asistencia técnica a la MAPE.

- 2.1 Crear «**Centros Locales de Asistencia de la MAPE**» en sitios claves de la MAPE o cerca de ellos.
- 2.2 Mejorar la provisión de capacitación para los mineros e implementar regímenes de capacitación obligatorios y opcionales.
- 2.3 Iniciar un **Fondo Común Local** a través de pagos recaudados de la MAPE, administrados por los gobiernos distritales, y un proceso participativo para las comunidades cercanas a los sitios de la MAPE (véase la recomendación 3.3).
- 2.4 Establecer mecanismos de retroalimentación, incluidas **las mesas de trabajo del Grupo de Colaboración de la MAPE** permanentes, y manejar las relaciones de poder desiguales entre mineros.
- 2.5 Mejorar el acceso a servicios de asesoramiento de las oficinas regionales de manera presencial o a través de asistencia telefónica y asesoramiento en línea.
- 2.6 Mejorar la asistencia en línea para los actores de la MAPE y quienes interactúan con ellos.
- 2.7 Reforzar la seguridad de zonas mineras trabajando en colaboración con representantes de las comunidades locales, respondiendo así al aumento de los conflictos y a los riesgos de una mayor criminalidad en las zonas mineras.

Política pública

3.1 Formar un sistema permanente para la formalización.

- 3.1.1 Realizar un censo de la MAPE para establecer una línea base que el sistema deberá abordar.

3.2 Abordar el tema de la gestión de concesiones y derechos del terreno superficial.

- 3.2.1 Iniciar una revisión específica de la gestión de concesiones para desarrollar propuestas detalladas de gestión de tierras y cambios administrativos y de costos.
- 3.2.2 Mejorar los sistemas de gestión de concesiones, derechos de tierras y superficie, y los mecanismos de negociación.
- 3.2.3 Mantener la prohibición de la minería en áreas protegidas y reservas naturales establecidas para proteger los ecosistemas y las comunidades vulnerables.

3.3 Crear un sistema que acomode distintos tipos de minería, con un sistema fiscal y requisitos administrativos progresivos según el tamaño de la actividad.

- 3.3.1 Crear **una nueva clasificación de minería de subsistencia**, con un proceso simplificado de formalización con requisitos fiscales y administrativos bajos.
- 3.3.2 Iniciar un estudio sobre la experiencia de las mujeres mineras de la MAPE en relación con la formalización.

3.4 Modificar requisitos fiscales para facilitar e incentivar la formalización según las distintas clasificaciones de la MAPE.

3.5 Trabajar en el ámbito internacional para mejorar la gobernanza de la MAPE.

- 3.5.1 Promover el abordaje transfronterizo de la MAPE, especialmente en la Amazonía.
- 3.5.2 Involucrar a los actores del comercio internacional de minerales para mejorar los beneficios nacionales de los enfoques de diligencia debida.
- 3.5.3 Trabajar con socios internacionales para proteger a las sociedades, el medio ambiente y la economía de la minería ilegal.

Procedimientos gubernamentales y administración

Mejorar el sistema de planificación y financiamiento de gobiernos regionales y entidades opinantes mediante sistemas públicamente rastreables. Mejorar los procesos de solicitud de formalización.

- 4.1 Ejecutar una planificación a largo plazo, incluida la dotación de personal.
- 4.2 Ampliar los usos permitidos de financiamiento para mejorar la provisión de recursos a los gobiernos regionales y entidades opinantes.
- 4.3 Asegurar que el personal de las direcciones regionales tenga contratos permanentes o más seguros, respaldados por los planes quinquenales y las asignaciones presupuestarias.
- 4.4 Aumentar las asignaciones presupuestarias a las oficinas gubernamentales relevantes y modificar los procesos de asignación.
- 4.5 Asegurar que los fondos sean transferidos a los gobiernos regionales y de las entidades opinantes en gran parte al comienzo del año fiscal.
- 4.6 Revisar los procesos de presentación y revisión de solicitudes, incluidos los formularios que utilizan los mineros y sus consultores. Proporcionar asesoramiento a los mineros con dificultades de formalización.
- 4.7 Crear un sistema en el que las solicitudes sean rastreables públicamente y mejorar la coordinación entre entidades responsables.
- 4.8 Mejorar la capacitación y los estándares de los consultores.

Tabla 1. Recomendaciones para las mejoras en la formalización de la MAPE.

Próximos pasos para el cambio

A partir del estudio realizado, se ha logrado proporcionar un número importante de recomendaciones necesarias, pero se reconoce que su adopción e implementación llevará tiempo y requerirá de voluntad política y apoyo social. Dado que no todas las propuestas se pueden realizar al mismo tiempo, se sugiere un enfoque de dos etapas para iniciar un círculo virtuoso de cambio a corto plazo que priorice las recomendaciones que puedan tener mayor impacto.

ETAPA 1	
1	Crear una nueva narrativa desarrollada en un Grupo de Colaboración de la MAPE.
2	Crear un plan estratégico priorizado a nivel nacional para el cambio, con plazos claros y responsabilidades asignadas.
3	Mejorar el sistema de planificación y financiamiento de los gobiernos regionales, incluyendo planificación quinquenal y anual, y el compromiso de recursos en períodos de tres a cinco años, respaldado por supervisión anual.
4	Iniciar la creación de una nueva categoría de minería de subsistencia con un proceso simplificado de formalización con requisitos fiscales y administrativos bajos.
5	Iniciar proyectos piloto de dos tipos: (a) formación de los mineros (vinculada a la formalización) por un «Centro Local de Asistencia de la MAPE»; y (b) mejorar servicios locales financiados con ingresos generados por la formalización.
ETAPA 2	
1	Incentivar a los concesionarios para que acepten contratos de explotación con la MAPE.
2	Iniciar una revisión específica de la gestión de concesiones para desarrollar propuestas detalladas de gestión de tierras, cambios administrativos y de costos.
3	Formar un sistema permanente para la formalización.

Figura 5. Próximos pasos.

En la **primera etapa**, se proponen cinco pasos iniciales que podrían introducirse en un plazo de un año. Estos priorizan acciones para fortalecer las interacciones entre el sector de la MAPE con voluntad de formalizarse, el Estado (tanto a nivel nacional como regional) y las comunidades en las áreas de MAPE. Estas acciones mejorarán la comprensión y la comunicación entre los actores y cambiarán sus expectativas y demandas, creando así mecanismos para un mayor cambio. Las propuestas también abordan algunos de los cuellos de botella clave en los procedimientos internos del Estado en el marco del proceso de formalización. Estos cambios pueden abordarse sin cambios generales en el proceso de formalización y sobre los cuales pueden establecerse puntos iniciales de acuerdo.

Estos pasos de la primera etapa tienen como objetivo actuar como un catalizador para el cambio al permitir que los actores interesados en la MAPE se involucren para mantener el impulso y resolver nuevos desafíos en la segunda etapa.

En la **segunda etapa**, se especifican tres recomendaciones que podrían iniciarse en un plazo de dos años. Debido a la complejidad de los cambios requeridos, las recomendaciones de la segunda etapa tomarán tiempo para acordarse e implementarse. La sección de recomendaciones para esta segunda etapa presenta las propuestas más detalladas considerando que debe crearse un proceso de formalización practicable a largo plazo.

ENFOQUE ANALÍTICO Y METODOLOGÍA

El documento de trabajo es el resultado de una investigación realizada durante dos años, entre julio de 2021 y septiembre de 2023. La elaboración del documento incluyó la revisión de información secundaria en una amplia literatura sobre el proceso de formalización en el Perú y a nivel global. En especial, se destaca un trabajo de campo para el recojo de información primaria mediante entrevistas con actores clave, talleres de trabajo y observación de campo. Este recojo de información estuvo concentrado principalmente en Arequipa y Lima. Además, a efectos de obtener una perspectiva más compleja de las limitaciones de la formalización de la MAPE y los contrastes territoriales, incluimos un trabajo de campo de dos meses en La Libertad y Madre de Dios.

Enfoque analítico de política pública para la formalización de la MAPE

Las problemáticas relacionadas con la MAPE y los obstáculos para su formalización han sido abordadas mediante un enfoque de economía política. Este posibilita una comprensión más profunda de la MAPE y reconoce a esta actividad como parte de un sistema complejo e históricamente arraigado de interacciones socioeconómicas. Es decir, el estudio de la MAPE no debe concentrarse únicamente en la actividad productiva, sino que involucra una serie de factores clave, como el relacionamiento con otros actores de la cadena de valor y de las políticas públicas, y las dimensiones de poder que estas involucran.

De esta manera, al adoptar este enfoque de economía política, se reconoce que, aunque es crucial comprender la complejidad de la totalidad de los desafíos, el cambio se produce de manera gradual³. Por lo tanto, resulta relevante identificar ciertos pasos clave a partir de los cuales se puedan activar otras acciones y, así, generar un círculo positivo de cambios.

Las dinámicas que caracterizan a la MAPE constituyen un tema amplio y complejo. La formalización, en este contexto, representa solo una parte de los pasos necesarios para mejorar el sector en su conjunto. Así, la formalización desempeña un papel significativo en el proceso de abordar los desafíos y oportunidades propios de la MAPE, lo que conlleva la adopción de medidas responsables en los ámbitos social, ambiental y económico. Sin un proceso de formalización exitoso, resulta difícil contemplar otras posibilidades igualmente valiosas para la mejora del sector.

En consecuencia, el enfoque adoptado se ha centrado en la formalización, nutriéndose de dos perspectivas complementarias: la formalización como una política pública diseñada y gestionada por el Estado, y la formalización como una experiencia e interacción realizada en conjunto por y con los actores con intereses en el sector de la MAPE.

³ Los cambios graduales pueden acumularse y aparecer como un cambio grande y rápido. Véanse, por ejemplo, Canessa (2012); Corriegan y Sayer (1985); Hall (1996); y Moore (2013).

Para llevar a cabo el análisis, se ha revisado una amplia base de literatura sobre la gobernanza⁴, y además se recurrió a la propia experiencia del equipo de trabajo que colaboró con este estudio⁵. Con base en el enfoque analítico descrito, se identifica a la política pública de la formalización de la MAPE como una práctica cotidiana que involucra a políticos, funcionarios públicos, el sector privado, comunidades y familias.

De esta manera, por medio de los enfoques descritos, en el análisis realizado se ha comprendido que el proceso de formalización resulta y se compone de una combinación e interacción entre:

- Leyes y regulaciones.
- Política pública formal (escrita/publicada), documentación gubernamental interna de procesos y procedimientos.
- Documentación gubernamental pública de procesos y procedimientos formales (escritos/publicados) centrados en el público.
- Interpretaciones informales (prácticas, cotidianas) de políticas públicas y procesos y procedimientos, realizadas por funcionarios o el público.
- Acciones cotidianas que (intencionalmente o no) cambian o adaptan efectivamente políticas o procesos.
- Acciones dirigidas que pretenden cambiar o adaptar políticas o procesos.

Reconocer que las políticas pueden generarse mediante las interacciones cotidianas (en diferentes escalas y tiempos)⁶ implica comprender cómo se negocia el poder, es decir, qué políticas son aceptadas y cuáles son sus efectos⁷. La falta de reconocimiento de la negociación cotidiana sobre políticas públicas ha sido notoria en los enfoques de formalización hasta la fecha, lo que contribuye a entender sus limitaciones. Es esencial notar que el poder para influir en las políticas no reside solo en el gobierno central, sino que está compartido entre varios actores dentro del sector y aquellos involucrados en la MAPE. Por ello, los intentos del gobierno central de implementar políticas públicas sin tener esto en cuenta, no tendrán éxito.

También es importante tener en cuenta que el «gobierno» no es una sola cosa⁸. A pesar de que la división de poder más evidente se da entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, existen múltiples divisiones efectivas en los diferentes ministerios y oficinas del gobierno central que están involucrados en el establecimiento de políticas y procesos administrativos, así como en su implementación. Esto crea varias

⁴ No tenemos espacio aquí para examinar este tema; véanse, por ejemplo, Abrams (1988); Ferguson y Gupta (2002); Gupta (1995); Mitchell (1991); Wilson (2021).

⁵ Anna Wilson ha sido funcionaria del Reino Unido en los ministerios de Desarrollo Internacional (DfID), Economía y Finanzas (HMT) y del Interior (Home Office). Aarón Quiñón ha colaborado en una oficina de presupuesto de un programa presupuestal. Las recomendaciones en materia fiscal se nutren de la experiencia de Carla Mares, experta en temas tributarios y exfuncionaria de la Sunat. El análisis y las recomendaciones fueron parte de un intercambio con funcionarios y exfuncionarios del sector minero.

⁶ Véanse, por ejemplo, Barry (2002); Lefebvre (2014); Chatterjee (2007); Wilson (2021).

⁷ Tras Star y Griesemer (1989), Wilson (2021) argumenta que las políticas públicas pueden ser pensadas de manera útil como «objetos de frontera» (*boundary objects* en inglés) utilizados para negociar constantemente el poder a través de escalas de espacio y tiempo.

⁸ Véanse, por ejemplo, Ferguson y Gupta (2002); Gupta (1995).

capas de interacciones que hacen que sea un desafío resolver esta compleja área de política.

Al mismo tiempo, resulta clave destacar que los gobiernos regionales tienen la responsabilidad y las competencias para ejecutar el proceso de formalización de la MAPE y, por lo tanto, desempeñan un papel fundamental. Cada uno de ellos tiene sus propias estructuras, políticas, procedimientos y relaciones con las comunidades locales, los mineros, y el gobierno central, lo cual, junto con otros factores relacionados con la MAPE (como la geología y la cadena de valor), impacta en los resultados de las políticas de formalización.

En líneas generales, el proceso de recopilación y análisis de datos se centró en las interacciones entre funcionarios públicos a diferentes niveles (nacional y subnacional) y en la forma en que los mineros experimentan e intentan cumplir con los procedimientos administrativos exigidos para culminar el proceso de formalización. Se prestó especial atención a la multiplicidad de oficinas y actores con los que los mineros deben relacionarse para cumplir con los requisitos (funcionarios, consultores, comercializadores, titulares de concesiones mineras, comunidades, entre otros).

A partir de estos puntos de enfoque, la recopilación de datos abarcó una amplia variedad de temas relacionados con la formalización de la MAPE, que incluyen aspectos como los tipos de minería, las comunidades involucradas, los derechos sobre la tierra superficial, las concesiones mineras, las cadenas de valor, los impuestos, la economía informal, el uso de mercurio y explosivos, el acceso a servicios bancarios, las normas de salud y seguridad, así como los sistemas y procesos de planeamiento y presupuesto público. No todos estos temas se abordan en profundidad en este documento de trabajo, dado que existe un amplio número de investigaciones especializadas en la materia⁹.

Considerando dichas investigaciones previas, para este estudio se ha optado por enfocarse en los pasos clave que podrían seguirse para mejorar los niveles de formalización de la MAPE. Esto no implica que los demás temas reconocidos por los expertos, funcionarios y mineros carezcan de importancia. Como se detalla más adelante, los énfasis brindados por cada uno de los actores deben ser abordados con el fin de incorporarlos en diagnósticos especializados que exceden los objetivos del estudio. Más aún, para fines de esta investigación y siguiendo el enfoque de economía política y gobernanza descrito, resulta beneficioso concentrarse en áreas específicas para identificar posibles puntos de partida que permitan una mayor formalización de la MAPE y, a partir de allí, desencadenar otros cambios.

Para identificar los próximos pasos potenciales, se ha realizado un equilibrio entre la necesidad de comprender la amplitud de los desafíos que abarca la MAPE y la

⁹ Véanse, por ejemplo, Anser y Tupayachi (2017); Csillik y Asner (2020); Damonte, (2016); CortesMcPherson (2020); Geenen y Verbrugge (2020); Pura *et al.* (2019); McQuilken y Hilson (2008); Álvarez-Berriós, L'Roe y Naughton-Treves (2021); Martínez, Smith y Malone (2021). Para una revisión de literatura detallada sobre estos temas, véanse Cano (2021) y la sección dedicada a la MAPE en Manrique y Sanborn (2021).

necesidad de enfocarse en las áreas y temáticas que requieren una mayor atención. Luego de identificar las limitaciones de las investigaciones realizadas sobre el proceso de formalización, en este documento de trabajo se ha:

- Evaluado cómo funcionan los procesos gubernamentales internos, por ejemplo, la planificación y el presupuesto¹⁰.
- Considerado las formas en que los requisitos fiscales impactan en la capacidad de los mineros para formalizarse.
- Considerado cómo diferentes escalas de MAPE experimentan la formalización.

Debido a las limitaciones de acceso a la información y a los recursos disponibles, este estudio se ha concentrado en profundizar en las temáticas descritas. Antes que proponer de manera compleja y detallada un diseño de un proceso de formalización, el estudio brinda una sistematización importante de datos para los próximos pasos de mejora, con la finalidad de que las autoridades competentes y las partes interesadas puedan construir sobre la base de esta información y otra que consideren pertinente.

El documento de trabajo tiene como objetivo ser un documento de política pública (*policy paper* en inglés) y se centra en brindar un análisis y recomendaciones sobre los potenciales cambios de política pública. Ello significa que en este documento se ha incluido solo una pequeña muestra de los datos recopilados para este proyecto de investigación. De manera paralela, los autores se encuentran preparando artículos académicos, los cuales abordarán algunas de las temáticas desarrolladas en este documento de trabajo y que forman parte de debates más amplios.

Se ha optado por un enfoque que permita brindar soluciones prácticas y mejoras a las políticas públicas. No obstante, ello no debe sugerir que se hayan dejado de lado los problemas subyacentes de los desequilibrios de poder que están entrelazados con numerosos desafíos de la formalización. Al contrario, en el proceso de análisis y recopilación de datos, se ha procurado obtener entrevistas con comunidades y mineros que pueden estar subrepresentados y en desventaja.

En particular, se realizaron esfuerzos por conversar con mujeres mineras y comprender sus experiencias. El equipo de investigadores agradece el espacio y el tiempo brindados por las mujeres mineras. El estudio se ha nutrido mucho de estas conversaciones, y se han incorporado sus vivencias y necesidades en el análisis y las recomendaciones. Sin embargo, es importante admitir que aún queda mucho por hacer para abordar las dificultades específicas que enfrentan las mujeres en la MAPE y para implementar cambios significativos que mejoren su situación. Por lo tanto, cualquier iniciativa futura en el sector debe involucrar activamente a las mujeres y asegurar que desempeñen un papel fundamental en las mejoras propuestas. Se espera que los pasos que se proponen aquí puedan ser utilizados por todos los actores involucrados en las discusiones en curso sobre el acceso a los recursos y su gestión.

¹⁰ Sobre la base de Wilson (2021), quien identifica que, aunque a menudo se culpa a los gobiernos subnacionales en el Perú por la deficiente capacidad de administración, los sistemas y procesos de planificación y presupuestación del gobierno nacional pueden restringir de manera significativa y negativa la ejecución subnacional de las funciones ejecutivas.

Además, es relevante señalar que este estudio, aunque valioso, representa solo un pequeño aporte al análisis y la identificación de mejoras en la formalización de la MAPE en el Perú. Se espera que este trabajo inspire investigaciones futuras y en profundidad sobre el tema. También es importante destacar que muchas de las conclusiones y recomendaciones presentadas aquí coinciden con análisis previos realizados por otros autores, instituciones, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. La convergencia de múltiples estudios sobre la MAPE sugiere que existen oportunidades para realizar mejoras positivas en este sector en el Perú.

Enfoque en la MAPE de oro y las ubicaciones de recopilación de datos.

Una política pública de formalización de la MAPE debería ser aplicable a todas las actividades mineras, tanto minería metálica (por ejemplo, cobre, oro, plata) como no metálica. En este documento de trabajo, el análisis se ha concentrado en la MAPE de oro¹¹, habida cuenta del mayor número de mineros que se dedican a extraer este mineral¹² y los desafíos particulares que involucra la explotación de oro. En particular, este mineral se procesa con relativa facilidad a pequeña escala, lo que permite la fácil fungibilidad de la producción informal en las economías formales.

La política pública para la formalización de la MAPE es nacional, pero las diferencias entre las áreas de operación de la MAPE en el Perú son significativas. Debido a la limitación de tiempo y de recursos, se optó por mecanismos estratégicos para la recopilación de datos, buscando capturar de manera efectiva las diversas experiencias de la MAPE e incluirlas en nuestro análisis y recomendaciones.

En la ciudad de Lima, se priorizaron las entrevistas con funcionarios de diferentes sectores del gobierno central, incluidos el Ministerio de Energía y Minas (Minem), entidades opinantes del proceso de formalización y otras instituciones relacionadas con la MAPE; así como la observación directa de las dinámicas presentes dentro y entre estas instituciones. Además, se llevaron a cabo entrevistas con representantes de organismos de cooperación internacional y ONG. También se realizaron entrevistas con representantes de la MAPE y representantes vinculados a empresas de mediana y gran escala.

Para abordar la diversidad de las operaciones de la MAPE, se realizó trabajo de campo en tres regiones. Para entender la dinámica de la minería de roca dura (o de socavón) en los Andes, se optó por recoger información en Arequipa y La Libertad. Para el caso de la minería aluvial, la recopilación de datos se realizó en Madre de Dios.

¹¹ Se entrevistó a un pequeño número de mineros de polimetálicos, en particular de cobre y oro.

¹² Según los datos publicados en la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal, el 82% de las inscripciones en el proceso de formalización eran para minería metálica, principalmente para la explotación de oro. Además, la producción aurífera representa cerca del 20% de la producción nacional, mientras que la producción de otros metales es mínima en comparación con el total nacional.

Dentro del contexto de la minería de roca dura en los Andes, se seleccionaron ubicaciones en el norte (La Libertad) y el sur (Arequipa). Esto permitió analizar las variaciones en las experiencias de los mineros, las comunidades y las autoridades, y, en particular, cómo los diferentes valores del mineral de oro influyen en los enfoques y las experiencias de formalización. De manera especial, el trabajo de campo en

Arequipa fue más prolongado que en otras áreas mineras debido al mayor número de mineros en proceso de formalización y a que es una región donde hay una menor concentración y ley de oro, un tipo de área cada vez más recurrentes para la MAPE¹³.

Se realizaron entrevistas y observaciones tanto en La Libertad (enfocadas en Trujillo y Pataz) como en Madre de Dios, de manera intensa, durante dos meses. Se eligió La Libertad por su representatividad de los Andes del norte, donde las leyes de oro son más altas que en los Andes del sur y donde la minería a gran escala coexiste con la MAPE. En cuanto a Madre de Dios, se seleccionó esta región debido a su destacada economía de oro aluvial en la Amazonía.

Participantes del estudio.

Los participantes del estudio fueron diversos e incluyeron a representantes de:

- Ministerios y otras organizaciones del Estado a nivel nacional, incluidos exfuncionarios.
- Gobiernos regionales, incluidas las direcciones regionales; mineros artesanales y de pequeña escala, sean organizaciones o mineros individuales.
- Comunidades en áreas de operación de la MAPE.
- Plantas de beneficio.
- Políticos regionales y locales.
- ONG, institutos y centros de investigación especializados y.
- Refinerías internacionales de oro.

Es importante destacar que no fue posible llevar a cabo entrevistas con algunas oficinas del Estado, empresas mineras y procesadores de mediana o gran escala (nacionales e internacionales) a quienes se extendió invitaciones y se expresó interés en que participaran en el estudio. Algunos funcionarios del gobierno nacional y de los gobiernos regionales manifestaron que la formalización no era parte de sus responsabilidades, lo que podría indicar una falta de comprensión de los vínculos importantes entre su función estatal y la formalización. Por su parte, las empresas mineras de mediana y gran escala que fueron invitadas a participar en el estudio no respondieron a la invitación o se abstuvieron de participar de la investigación a pesar de que forman parte del entorno de la MAPE.

¹³ La poca coincidencia de la minería a gran escala con la MAPE es la situación del 70% de los mineros en proceso de formalización en el Perú, según una entrevista con un funcionario del Minem.

Por último, cabe mencionar que el estudio ha sido realizado siguiendo los códigos de ética de ambas universidades (Universidad del Pacífico y Universidad de Oxford). Asimismo, que todas las interacciones, salvo indicación en contra, fueron confidenciales y, por lo tanto, se ha mantenido el anonimato de los interlocutores. Los autores expresan su profundo agradecimiento a todos los participantes por su disposición y generosidad al compartir sus valiosos pensamientos y experiencias. Sin su colaboración, este estudio no habría sido posible. Cualquier falta u omisión en este documento es responsabilidad exclusiva del equipo de investigación.

HISTORIA DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA MAPE

La incorporación de la MAPE en el marco legal peruano, y por ende el inicio del proceso de formalización minera, es relativamente reciente en perspectiva histórica. Este proceso comenzó en 2002 y hasta el momento se han desarrollado tres etapas con cambios significativos en la normativa y en los procedimientos para alcanzar la formalidad: (1) el proceso ordinario (2002-actualidad), (2) el proceso extraordinario de formalización minera (2011-2016); y (3) el proceso integral de formalización minera (2017-actualidad)¹⁴.

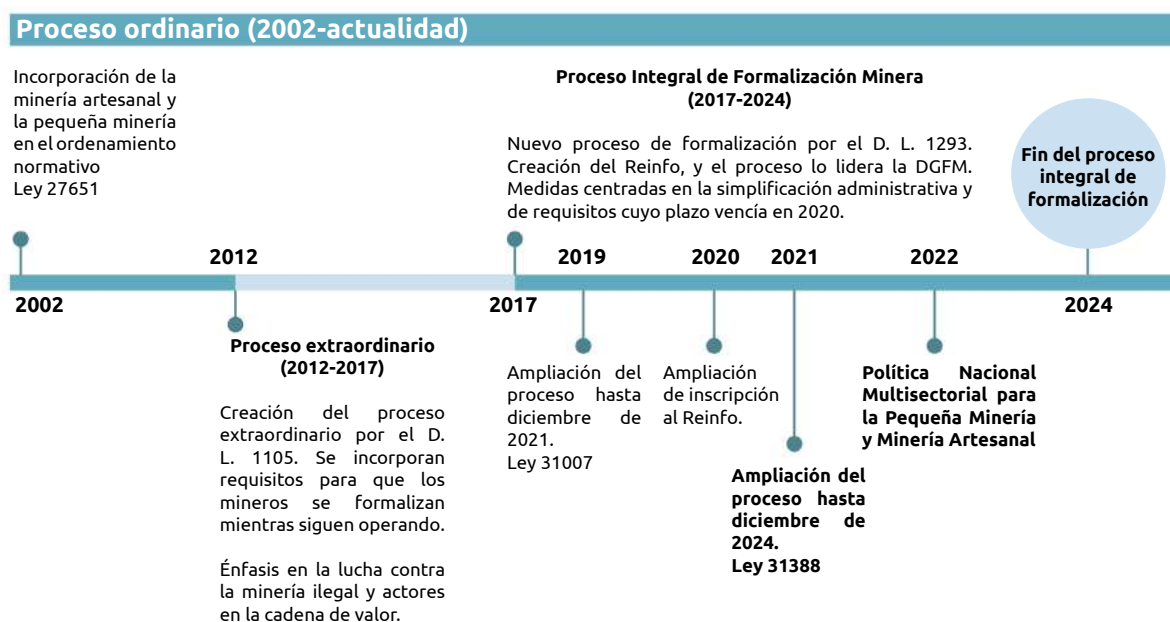


Figura 6. Hitos y etapas del proceso de formalización minera (2002-2024)

En 2002, se promulgó la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal (Ley 27651), mediante la cual se estableció por primera vez un régimen específico para la MAPE. Con esta ley y sus reglamentos, se brindan lineamientos generales sobre los procedimientos administrativos y los requisitos ambientales, laborales y tributarios que se deben cumplir para ser incluidos en la formalidad. De esta manera, empieza a regir el «proceso ordinario». Además, en el marco del proceso de descentralización iniciado ese mismo año, se indicó que las oficinas de los recién creados gobiernos regionales serían las encargadas de implementar la normativa de formalización.

En la práctica, eran muy pocos quienes podían cumplir con estos requisitos y acceder a la formalidad, debido a que se exige que el minero sea titular de la concesión minera o, en su defecto, tenga un contrato de explotación con el titular del derecho minero, y que el trámite se realice antes del inicio de la operación. Mientras dure este proceso ordinario, el minero aún no está autorizado a operar.

Ante lo limitado de los resultados, incluso luego de algunos cambios normativos y planes de trabajo para mejorar el proceso, en 2012 se creó un «proceso

¹⁴ Para una periodización más detallada, véanse Wiener (2019); Cano y Quiñón (2021); Cano (2020).

extraordinario» para la formalización minera. Mediante una serie de Decretos Legislativos, se establecieron los requisitos que el minero artesanal y el pequeño minero debían cumplir dentro de un marco de tiempo determinado para obtener su condición de minero formal. Con esta nueva vía, además, el minero podía seguir operando en paralelo mientras conseguía sus permisos. Estos requisitos se promulgaron en el Decreto Legislativo 1105, que buscaba la simplificación de los trámites establecidos en el «proceso ordinario» (por ejemplo, se solicitaba una declaración de compromisos como requisito para poder acceder al proceso extraordinario y seguir operando). Sin embargo, es importante destacar que el Estado priorizó la lucha contra la minería ilegal desde una mirada punitiva y expandiendo las interdicciones contra operaciones mineras, sin otorgar recursos ni prestar adecuada atención para obtener resultados en el proceso de formalización.

Los resultados de este segundo proceso fueron muy limitados. Se otorgaron extensiones de plazo con la expectativa de que los mineros subsaran sus requisitos pendientes; sin embargo, cumplir con estas medidas aún era difícil para quienes se inscribieron en este proceso extraordinario. Hasta finales de 2016, menos de 270 mineros alcanzaron la formalidad.

En 2017, con un nuevo gobierno, se inició otro proceso, el «Proceso de Formalización Minera Integral», con el objetivo de agilizar y modificar los requisitos y los procesos administrativos para culminar con el proceso de formalización. Para ello, mediante el Decreto Legislativo 1293, se creó el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo), a cargo de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM), una oficina del Ministerio de Energía y Minas (Minem) cuya responsabilidad es implementar acciones que potencien la formalización junto con los gobiernos regionales. La inscripción en el Reinfo tenía un plazo determinado, y estaban incluidos en él aquellos mineros que participaron en el proceso extraordinario y los que deseaban iniciar este proceso integral con algunos requisitos.

En la actualidad, la culminación de este proceso integral es el principal mecanismo para que la MAPE pueda acceder a la formalidad, considerando que el proceso ordinario es seguido por una cantidad mínima de mineros. No obstante, como mostraremos más adelante, el proceso de formalización tiene una serie de cuellos de botella que impiden que los mineros cumplan con los requisitos. Además, tanto en las oficinas del gobierno nacional como en las de los gobiernos regionales, los procesos administrativos se encuentran con muchas trabas, y las fuentes de financiamiento para cumplir con las actividades son muy limitadas.

El cierre del Reinfo y los plazos para la culminación del proceso integral (incluidos todos los requisitos) fueron extendiéndose reiteradamente ante los limitados avances y las presiones de los mineros para ampliar el tiempo de registro y de cumplimiento de los requisitos. Finalmente, se brindó una última extensión del plazo para registrarse en el Reinfo, hasta septiembre de 2020. Al mes de octubre de 2020, había 88 736 mineros inscritos en el Reinfo y solo 8861 habían culminado el proceso a nivel nacional.

El número de registrados en el Reinfo resulta ser en realidad el número potencial de mineros artesanales que pasarían a ser registrados como mineros formales si logran culminar todo el proceso. En diciembre de 2021, se promulgó una nueva Ley, que extiende el proceso integral de formalización minera hasta diciembre de 2024.

Estar registrado en el Reinfo y permanecer en este hasta la culminación del proceso integral es vital debido a que aquellos mineros que no lograron inscribirse o que fueron excluidos del registro y siguen operando son considerados ilegales. Además, como ha dispuesto la normativa actual, existen varios mecanismos para la suspensión del Reinfo debido al incumplimiento de los plazos establecidos para requisitos esenciales para seguir operando, en especial en el ámbito tributario y relacionados con la elaboración del instrumento de gestión ambiental. La suspensión del Reinfo es temporal e inhabilita al minero a seguir operando. Sin embargo, si no se subsanan los requisitos en el tiempo establecido por la autoridad, el minero es excluido del Reinfo y, en consecuencia, no podrá culminar el proceso.

Este aspecto cobra mucha relevancia cuando se revisan los datos actuales. A inicios de 2023, de los 300 000 - 500 000 mineros de la MAPE estimados a nivel nacional, solo 87 379 están inscritos en el Reinfo. Sin embargo, 70 649 se encuentran en condición de suspensión, es decir, el 80,5%. Esto significa que solo 16 730 inscritos en el Reinfo tienen su inscripción vigente y, en la práctica, son los que estarían más cercanos a culminar el proceso si cumplen con todos los requisitos.

El actual proceso integral ha sido materia de amplia discusión y, tras los resultados limitados, en los últimos dos años se han realizado acciones desde el Ejecutivo, el Legislativo y las organizaciones mineras, para impulsar políticas y leyes que puedan cambiar esta situación de estancamiento desde sus perspectivas.

Por un lado, en noviembre de 2022, el Minem, bajo la dirección técnica de la DGFM y en coordinación con los sectores involucrados, ha elaborado y publicado una Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 (PNMPPMA). Esta es la primera política dirigida exclusivamente a la MAPE que busca no solo su formalización, sino su promoción desde una mirada de desarrollo de una actividad minera responsable y sostenible. Esta política cuenta con cuatro objetivos prioritarios, 17 lineamientos y 19 servicios por ser implementados en ejes clave y en coordinación con otras oficinas del Estado.

Por su parte, desde noviembre de 2022, se encuentra en discusión en el Legislativo el Proyecto de Ley 3634/2022-CR para la promulgación de la Ley de la Minería a Pequeña Escala – MAPE. Esta es una iniciativa que ha comenzado con su proceso formal por parte de los congresistas de la Comisión de Energía y Minas y cuya elaboración ha contado con la participación de diferentes organizaciones de la MAPE a nivel nacional, sus asesores, y representantes de algunos gobiernos regionales¹⁵.

¹⁵ Durante el desarrollo del estudio, en julio de 2022, se tuvo conocimiento de que la GREM de Arequipa participó en varias de las reuniones convocadas para recoger insumos que permitan la elaboración de este Proyecto de Ley.

Con este proyecto, se busca atender varias de las problemáticas que limitan la formalización de la MAPE y su desarrollo. Por su parte y de manera paralela, desde la DGFM se ha hecho explícita la intención de elaborar una propuesta de ley para la pequeña minería y minería artesanal, la cual se estaría construyendo sobre la base de la PNMPMMA y que espera ser presentada próximamente. Ambas propuestas normativas parten de diferentes frentes, no obstante, tienen puntos en común sobre las problemáticas de la MAPE. Sin embargo, también destacan las diferencias entre ellas para abordar los cambios que se requieren para promover la formalización de la MAPE¹⁶.

En este documento de trabajo, se reconoce la importancia de ambos esfuerzos, pues muestran la motivación requerida para emprender un cambio en la actual política de formalización. Reconociendo las tensiones y los puntos de encuentro entre ambas iniciativas, el documento de trabajo enfatiza la necesidad de coordinación y colaboración entre los actores para que estas iniciativas generen el cambio deseado a partir de un diagnóstico común. De esta manera, se espera que el documento de trabajo sea un aporte que permita que se elaboren una serie de propuestas que el Legislativo, el Ejecutivo y los gobiernos regionales puedan atender y adaptar con mayor precisión a sus realidades territoriales.

¹⁶ El contraste de las propuestas de ley ha sido expuesto por Alberto Rojas, director de la DGFM, y Máximo Franco Becquer, presidente de la Coordinadora Nacional de Federaciones de Pequeña Minería y Minería Artesanal del Perú, en el conversatorio realizado en octubre de 2023 en el marco de este estudio. La grabación del evento se encuentra disponible en el portal web del CEMS.

RESUMEN DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN

Actualmente existen dos procesos paralelos para la formalización de la MAPE: el proceso ordinario y el proceso integral de formalización.

El proceso ordinario fue creado en 2002, cuando se incorporó a la MAPE en el sistema normativo mediante la Ley 27651 y su Reglamento, aprobado recién en 2009. Este proceso ordinario era una adaptación del proceso de otorgamiento de permisos para la gran y mediana minería, pero considerando la escala de operación de la MAPE. En una comisión técnica conformada por el Ejecutivo en 2010, se reconoció que este proceso ordinario exigía como mínimo 22 requisitos e intervenían en este por lo menos 11 instituciones del Estado¹⁷.

El proceso ordinario sigue los pasos de autorización como si fuera un proyecto minero convencional. Este proceso exige que el minero artesanal o pequeño minero realice un petitorio minero antes de iniciar cualquier tipo de operación minera. Es decir, primero debe obtener todas las autorizaciones correspondientes (incluidas ser titular de una concesión o tener la autorización mediante un contrato de explotación, y además todos los instrumentos ambientales, el plan de cierre de minas y los expedientes referidos a la operación, entre otros) para poder iniciar sus operaciones. En la práctica, este no es el proceso por el que optan los mineros artesanales y pequeños mineros, debido a que gran parte de ellos se encontraban operando cuando se lanzó, y además porque no cuentan con la titularidad de las concesiones.

El proceso integral de formalización minera se inició en 2017. Este proceso heredó a los mineros que se encontraban en el proceso extraordinario creado en 2012. De manera general, el proceso integral es temporal y brinda mayores facilidades en los procedimientos y requisitos administrativos para acceder a la formalidad. Su principal beneficio es que los mineros pueden continuar operando mientras van cumpliendo con los requisitos establecidos, hasta el vencimiento del plazo. En la figura 7, se presentan a grandes rasgos los principales requisitos y procedimientos administrativos que los mineros deben seguir para culminar el proceso integral.

Para este proceso integral, se han establecido de manera más precisa los cinco requisitos que se deben completar en los plazos vigentes:

1. Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (Igafo) en su componente preventivo y correctivo, o del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC).
2. Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial.
3. Acreditación de titularidad de la concesión minera, contrato de cesión o contrato de explotación.
4. Declaración jurada que reemplaza el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos.
5. Expediente técnico.

¹⁷ Véase Comisión Técnica Multisectorial, aprobada por Decreto Supremo 045-2010-PCM.

Estos requisitos deben acreditarse ante las Direcciones o Gerencias Regionales de Energía y Minas (DREM o GREM). Otra ventaja es que estos requisitos pueden presentarse de manera simultánea o progresiva. En el caso del Igaform, este debe obtener la opinión favorable de las entidades opinantes en los componentes que les correspondan. Estas entidades son la Autoridad Nacional del Agua (ANA), adscrita al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), la cual se encarga de revisar la disponibilidad hídrica y el uso de fuentes de agua; el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), también adscrito al Midagri y que vela por la presencia de concesiones forestales; y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), adscrito al Minam y que evalúa la presencia de áreas naturales protegidas.

Cada una de estas observaciones realizadas por las entidades opinantes lleva a cabo su propio procedimiento administrativo. Del mismo modo, los requisitos exigidos para el expediente técnico siguen sus propios procedimientos y cuentan con sus propias exigencias dependiendo del actor con el cual el minero deba relacionarse para obtener los permisos y autorizaciones correspondientes. Recién cuando se haya cumplido con todos los requisitos, la DREM o la GREM puede emitir la autorización de inicio o reinicio de actividades mineras de explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión de beneficio.

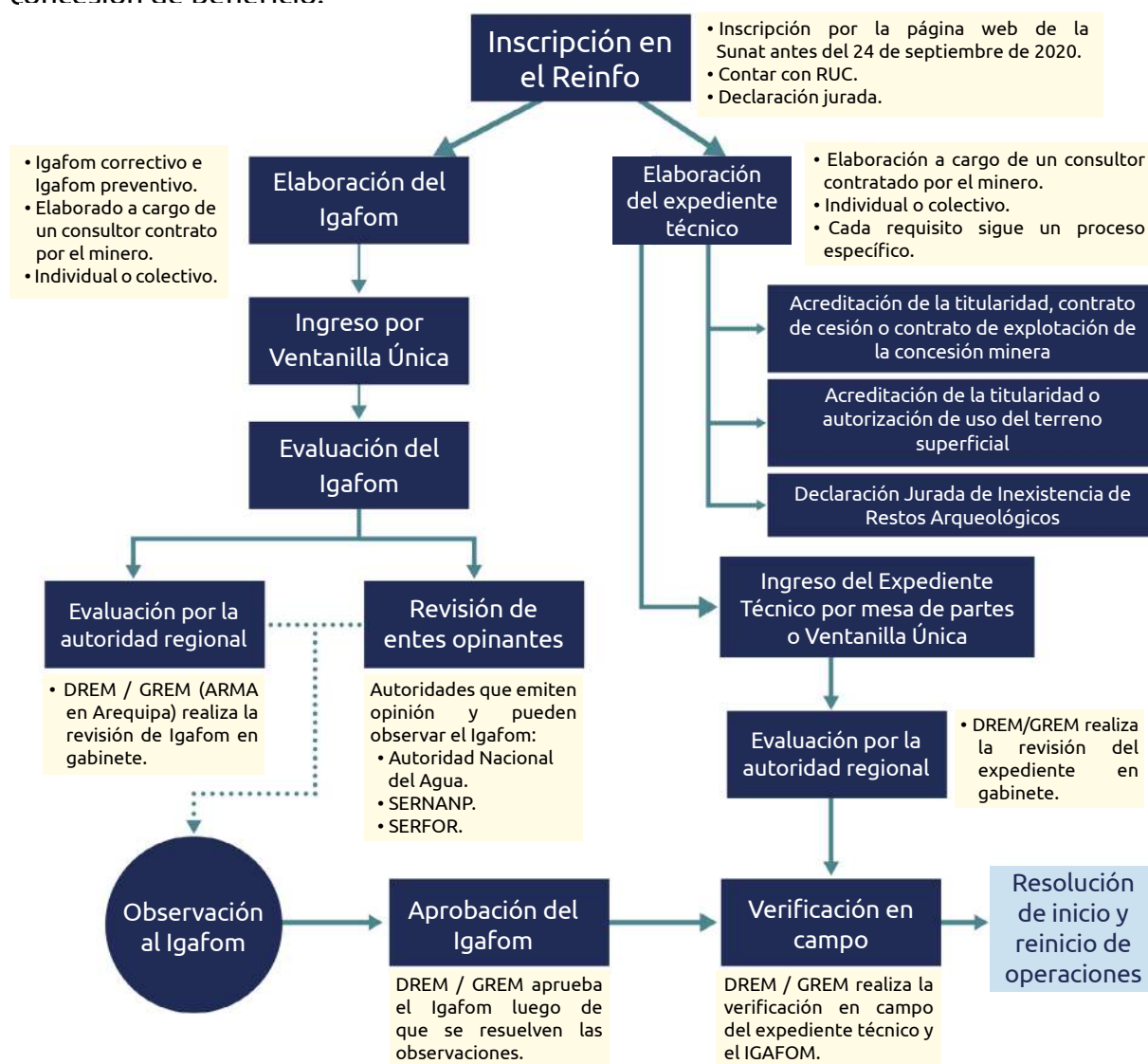


Figura 7. Breve recuento de los requisitos y procedimientos del proceso integral de formalización minera.

En la primera parte del documento de trabajo, se profundiza en las dificultades que enfrentan los mineros para culminar este proceso. El análisis se concentra en el proceso integral considerando que en este se han inscrito los mineros que desean acceder a la formalidad. En este proceso pueden participar únicamente aquellos que se han inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo). Los mineros que no se encuentran registrados en el Reinfo deben dejar de realizar sus operaciones e iniciar el proceso ordinario, el cual, según lo descrito anteriormente, es aún más complicado. En caso el minero no esté en el Reinfo y continúe operando, es considerado ilegal. Por último, debe anotarse que este proceso integral de formalización minera no ha considerado de manera coherente todas las categorías de mineros artesanales, como las pallaqueras o chichiqueros, quienes realizan un tipo de minería más rudimentario. De mantenerse esta situación, estos grupos de mineros no podrán formalizarse.

PARTE 1: DESAFÍOS ACTUALES

Tras 20 años de iniciado el proceso de formalización de la MAPE, actualmente el desafío es sumamente complejo y de una magnitud tal que requiere de una serie de acciones urgentes desde el Estado.

El plazo establecido para que los mineros culminen el proceso de formalización es diciembre de 2024. A mayo de 2023, más de 87 000 mineros se encuentran registrados en el Reinfo y, por ende, en proceso de formalización. Sin embargo, los antecedentes del proceso son poco auspiciosos. Desde el año 2017, menos del 10% de los mineros inscritos en el Reinfo han logrado formalizarse. Esto deja a los mineros, las comunidades, los concesionarios, las plantas procesadoras y el Estado en un limbo en el que los mineros no son ilegales ni están completamente legalizados.

La falta de formalización de la MAPE en el Perú es indicativa de que la política actual carece de incentivos y crea obstáculos. Hemos agrupado estos obstáculos en cinco grupos:

- 1 Tipos de minería.
- 2 Política y gestión gubernamental.
- 3 Comunidad, salud, medio ambiente y seguridad.
- 4 Uso y gestión de concesiones y del terreno superficial.
- 5 Compromiso de la cadena de valor.

Figura 8. Obstáculos para el logro de una MAPE responsable mediante la formalización.

1. Tipos de minería

Comprender y reconocer la diversidad de geologías y de modalidades de minería en el contexto de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) es esencial para abordar de manera efectiva los desafíos asociados a la formalización en este sector. Aunque el marco legal peruano establece criterios generales para diferenciar entre pequeña minería y minería artesanal según la producción y el área de operación, estas categorías a menudo no reflejan las complejidades geológicas ni los métodos de explotación específicos presentes en distintas regiones del país.

«La norma es única, pero, cuando tú vas a hablar, hay contextos diferentes: en Puno trabajan con agua, en Arequipa no tanto, en la región Madre de Dios es diferente, y así; entonces eso es por el tipo de explotación. Allí varía, hay requisitos que se pueden conseguir y otros requisitos que no se pueden conseguir».

Funcionaria del Gobierno Regional de Arequipa

Cada zona geográfica puede presentar características geológicas únicas, lo que influye en la forma en que se lleva a cabo la actividad minera. Además, las condiciones geográficas, la composición del mineral y los procesos de extracción pueden variar significativamente de un lugar a otro, lo que afecta la viabilidad y la rentabilidad de las operaciones.

Al reconocer estas particularidades, se puede desarrollar un enfoque de formalización más adaptado a la realidad de cada región y al tipo de minería. Esto permitiría diseñar estrategias específicas que aborden los problemas y necesidades propios de cada área, considerando aspectos como la seguridad de los mineros, la gestión ambiental y la trazabilidad de los minerales. En última instancia, un enfoque más diferenciado y contextualizado en la formalización de la MAPE podría llevar a soluciones más efectivas y sostenibles en este sector.

Parámetros	Minería artesanal y de pequeña escala (MAPE)		Régimen general	
	Minería artesanal	Pequeña minería	Mediana minería	Gran minería
Capacidad de producción	Hasta 25 toneladas métricas al día	Hasta 350 toneladas métricas al día	Entre 350 y 5000 toneladas métricas al día	Más de 5000 toneladas métricas al día
Área de las denuncias, petitorios o concesiones mineras	Hasta 1000 hectáreas	Hasta 2000 hectáreas	Más de 2000 hectáreas	
Producción mínima anual por hectárea	5% de una UIT por hectárea otorgada	10% de una UIT por hectárea otorgada	10% de una UIT por hectárea otorgada	

Tabla 2. Producción según la escala de la minería metálica.

Nota: La unidad impositiva tributaria (UIT) es un valor establecido por el Estado para determinar las bases imponibles en los impuestos, infracciones, multas y otros aspectos tributarios. Actualmente tiene un valor de 4,950 soles.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 27651, su Reglamento y sus modificaciones.

Geografía y geología.

El marco legal actual establece los mismos requisitos para todos los mineros, independientemente de su capacidad de producción, su tipo de operación y su ubicación geográfica. Dentro de cada escala podemos encontrar diferencias significativas.

Por ejemplo, en Arequipa existe un número importante de mineros registrados en la categoría artesanal, lo que los habilita a producir un máximo de 25 toneladas métricas al día. Sin embargo, en los registros de la GREM, aproximadamente el 69% tenía una producción menor de una tonelada métrica al día (o su equivalente mensual). Esto significa que las minas de menor escala no tienen los recursos necesarios para cumplir con los requisitos. Además, los pequeños mineros migran frecuentemente de mina en mina, algo no contemplado en la normativa actual.

El marco normativo actual no aborda de manera integral las diferencias entre las operaciones mineras en términos de geología, técnicas de extracción, impacto ambiental y condiciones sociales. En específico, las regulaciones son fragmentadas y desatienden las importantes diferencias entre las operaciones mineras. Por ejemplo:

- En la Amazonía (principalmente en Madre de Dios), se desarrolla la minería aluvial y a cielo abierto, que utiliza métodos de extracción de mineral que pueden ser sencillos (bateo manual y colado para obtener pepas de oro) o más agresivos (uso de maquinaria como dragas, balsas y máquinas de bombeo, para luego procesar el mineral con mercurio).
- En regiones como Puno, Arequipa o La Libertad, prevalece la minería de socavón. Allí, los mineros se adentran en el subsuelo para extraer el oro de vetas o filones presentes en las rocas. Esta técnica requiere de mayor inversión, mayor cantidad de insumos (explosivos y combustible principalmente), conocimiento especializado y un mayor volumen de extracción para obtener oro.
- Entre las regiones que realizan minería de socavón, encontramos diferentes tipos de organización social, de cadenas de valor y, más importante, diferencias en la concentración de oro en las rocas: en el norte del país hay una mayor ley de mineral.

El Estado, desde la DGFM, intenta atender estas diferencias mediante el reconocimiento de siete conglomerados mineros¹⁸. Sin embargo, la falta de reconocimiento explícito en la normativa y en políticas públicas concretas dificulta su atención especializada. Ello resulta más complejo debido al limitado conocimiento sobre el universo de mineros artesanales y de pequeña escala (y sus características), por lo que las acciones estatales para la formalización se llevan a cabo sin información completa.

¹⁸ En la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal, se señala que los conglomerados son áreas delimitadas por sus condiciones territoriales y que comparten similares características socioeconómicas y productivas. Estos conglomerados son: (a) Arequipa, Ayacucho e Ica; (b) Puno; (c) Apurímac y Cusco; (d) La Libertad y Áncash; (e) Madre de Dios; (f) Lima; y (g) Piura.

Entrevistados en nuestro estudio de Madre de Dios, tanto funcionarios como mineros, indican que, hasta el momento, las normas y las pautas técnicas se centran en un enfoque de minería de socavón de sierra de montaña y no tienen en cuenta las particularidades de la Amazonía:

«Las normativas nacionales no distinguen la minería aluvial de los diferentes tipos de minería que existen en el país. Ese es el grave problema, desde mi punto de vista, porque se han abierto los Reinfo en 2020 sin hacer la distinción para Madre de Dios y sus particularidades. No se distinguieron estas inscripciones de Reinfo en concesiones vigentes o caducas. Tenemos actualmente la suspensión de petitorios mineros, que impide volver a titular concesiones caducadas; sin embargo, el Estado ha permitido que se inscriban mineros en el Reinfo dentro de estas concesiones y no ha puesto cláusulas claras para todas estas inscripciones. Eso está generando un montón de problemas para nosotros, que somos parte de la Dremeh¹⁹. En el momento de hacer las evaluaciones existen demasiados conflictos, demasiados Reinfo inscritos en una sola concesión, que en realidad en un inicio, cuando se inscribieron, ni siquiera eran mineros».

Funcionaria en Madre de Dios

Grupos sin acceso a la formalización.

Hay grupos significativos de mineros que no están claramente contemplados en las leyes actuales, entre ellos las pallaqueras, en su mayoría mujeres que extraen manualmente oro de los relaves de las minas, y los chichiqueros, quienes recogen el mineral con técnicas similares, muy rudimentarias.

Sus actividades carecen de una regulación adecuada y están expuestas a la explotación en entornos altamente precarios. Al no tener un marco legal específico, se encuentran en desventaja al vender su mineral a las plantas de beneficio, las cuales aplican los mismos requisitos como si fueran un pequeño minero con volúmenes más altos de producción.

Las actividades de la MAPE y las brechas de género.

Al aplicar un enfoque de género en las actividades que se realizan dentro de la MAPE, resultan evidentes los diversos problemas que reflejan desafíos persistentes en términos de equidad y empoderamiento de las mujeres. En este punto, resulta clave resaltar que los roles laborales diferenciados por género se encuentran presentes dentro de la actividad de la MAPE. En muchos contextos de la MAPE, las mujeres enfrentan discriminación y exclusiones sistémicas que limitan su participación y su acceso a recursos y oportunidades en la MAPE, incluso cuando buscan acceder a la formalidad.

¹⁹ De manera estándar, nos referimos como DREM a la dirección regional de energía y minas de los gobiernos regionales. Dependiendo de cada región, esta puede ser una gerencia general de energía o minas (GREM) o asumir más de un sector, como la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos (Dremeh) de Madre de Dios.

Los reportes periodísticos, la literatura académica, y principalmente, el extenso número de testimonios conocidos de manera pública muestran de manera innegable las claras brechas de género en los roles laborales que ocupan dentro de la MAPE. Aunque forma parte de algunas tradiciones y creencias de la minería, y es difícil de eliminar, no debe haber diferenciación de los roles laborales por género. Estas brechas y las barreras que limitan la igualdad en los roles laborales deberían reducirse al mínimo, y las mujeres deberían poder acceder a todos los roles laborales y oportunidades, y tener acceso a ingresos iguales a los de los hombres.

Adoptar un enfoque de género permite distinguir con mayor precisión los roles y actividades que desempeñan las mujeres en la MAPE, y las diferentes barreras que enfrentan en su participación. Por un lado, la gran mayoría de las mujeres se dedican al reciclaje y recuperación de minerales obtenidos de los residuos de las operaciones mineras (lo que se conoce habitualmente como «pallaqueo»), que es la última parte de la cadena de trabajo de la MAPE. Por otro lado, el número de mujeres que son titulares de operaciones mineras es muy reducido, lo que muestra también que acceder a la parte más alta de la cadena resulta extremadamente difícil.

En este estudio, nos enfocamos en la mayoría de las experiencias de mujeres que operan en la MAPE (las pallaqueras), quienes han sido entrevistadas durante la recopilación de datos. Desde luego, este estudio no ha podido abordar este asunto en profundidad, y queda aún mucho por cubrir a nivel de análisis. En especial, se necesitan más estudios sobre las experiencias de mujeres en la MAPE y sus experiencias en todos los roles laborales en el sector, incluyendo su participación como jefas de minas (hay mujeres con minas exitosas).

Partiendo de lo anterior, este estudio reconoce que las políticas destinadas a la formalización de la MAPE aún no han implementado un enfoque de género de manera transversal, un punto fundamental para el éxito de la formalización. Este estudio intenta incluir a muchas de las mujeres que trabajan en la MAPE en la creación de una nueva categoría de subsistencia de la MAPE (véase la recomendación 3.3.1), y recomienda estudios para mejorar la política pública de formalización (3.3.2) con el enfoque de género, que debe apoyar el acceso de las mujeres a todos los roles de la MAPE.

a. Las posibilidades de formalización de muchas de las mujeres involucradas en la MAPE son muy limitadas. La normativa actual hace prácticamente imposible que una pallaquera se formalice.

Si bien existen ejemplos de mujeres propietarias de operaciones mineras muy exitosas, las actividades de muchas más se restringen principalmente al pallaqueo y al cuidado de la familia y la comunidad, por lo que se invisibilizan las contribuciones de las mujeres en la MAPE. Aunque muchas mujeres desempeñan un papel fundamental en la cadena de valor, a menudo su trabajo no es reconocido ni valorado adecuadamente. Muchas están involucradas en la selección manual del mineral, trabajo que tiende a ser subestimado y mal remunerado, en parte por las limitaciones del marco normativo.

«Ahora, tenemos muchísimas mujeres seleccionadoras de mineral, pallaqueras, cuchicheras, como las llamen, que no tienen ley. Solo ha habido una ley para Puno, cuando el principio normativo en el mundo es que la ley tiene que ser universal. [En consecuencia], a todas las personas que no tienen ley para vender su oro les estás generando un mercado ilegal».

Representante minero de una comunidad en Arequipa

b. La falta de representación y voz de las mujeres en las decisiones y actividades relacionadas con la MAPE, limita sus posibilidades de cambio y atención de demandas.

A menudo, las estructuras tradicionales de las comunidades mineras relegan a las mujeres a roles secundarios y no les permiten participar en la toma de decisiones sobre cuestiones mineras y económicas. Esta falta de participación se refleja también en la baja presencia de mujeres en las asociaciones y organizaciones mineras que no fueron creadas por y para mujeres. Hay asociaciones para mujeres mineras, pero carecen de reconocimiento e inclusión en muchas de las reuniones y consultas sobre la MAPE, lo que limita su capacidad para influir en la formulación de políticas y en la dirección de la MAPE.

«No nos invitan, porque los mineros de [la asociación de mineros] tienen su presidente, y con ellos vamos, porque a nosotras no nos llega nada, ni invitación ni capacitación».

Pallaquera de una comunidad minera en Arequipa

c. Las barreras de género también se reflejan en la falta de acceso de las mujeres a recursos financieros y capacitación técnica que les permitirían mejorar sus condiciones laborales y contribuir de manera más significativa a la MAPE.

«Si tuviéramos que pedir algo, en unos tres meses [nos gustaría] tener una capacitación enteramente para recolectoras, en los temas de cómo hacer el pallaqueo, seguridad, diferenciación de minerales y zonas de riesgo. Se necesita ello, porque si el material tiene cobre y yo lo estoy botando, es una pérdida en la ganancia. Queremos ganar lo que valga el mineral y [que] no nos engañen con la baja o alta ley del mineral [...] Queremos sentarnos a conversar para tener más cosas, pero, por desconocimiento, no nos hacen caso; para todo ello necesitamos capacitarnos y defendernos».

Pallaquera de una localidad minera de Arequipa

d. Los casos de violencia física y agresiones son muy frecuentes, y las condiciones actuales incrementan la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia en el hogar y en el lugar de trabajo.

A ello se suman los casos de explotación sexual y tráfico de personas que ocurren en áreas cercanas a las operaciones informales y, principalmente, las operaciones ilegales²⁰.

²⁰ Véanse los documentos de trabajo elaborados por la ONG Red Social (2021); la Alianza por la Minería Responsable (2012); Arana y Orozco (2018); Orozco, Eto y Guadalupe (2017), entre otros.

e. Un aspecto transversal a estas problemáticas de la MAPE en perspectiva de género es el referido a los roles de cuidado asumidos por las mujeres mineras.

En muchas comunidades, las mujeres a menudo asumen una parte desproporcionada de las responsabilidades relacionadas con el cuidado de la familia y el hogar. Esto incluye tareas como la atención de niños, ancianos y enfermos, así como la gestión de actividades domésticas como la cocina y la limpieza. Ante esta situación, las mujeres pallaquera priorizan el cuidado, incluso sacrificando sus ingresos al aceptar bajos precios de mercado.

«La mujer minera, después de hacer sus actividades de minería, tiene que ir a su casa para poder cocinar, atender a sus hijos. La mujer minera tiene doble trabajo, y en muchos de los centros mineros hay personas vulnerables, personas abandonadas por sus hijos, pero no hay acompañamiento del Estado».

Comunero de una localidad minera en Arequipa

«Las necesidades que tenemos aquí es tener un *wawa wasi* para el cuidado de los hijos, porque lo que se saca no alcanza para criar a los hijos. Porque cuando vamos a la minera, creo que nos quitan la mitad de lo que sacamos».

Pallaquera de una comunidad minera en Arequipa

Todas las problemáticas mencionadas repercuten directamente en la formalización. Por un lado, reducen la disponibilidad de tiempo de las mujeres para involucrarse en el proceso, debido a que tienen la mayor carga de trabajo de cuidado. Por otro lado, se limitan sus posibilidades de mejora económica, lo que perpetúa la desigualdad de género en términos de ingresos y oportunidades para la formalización. Además, los riesgos operativos a los que se enfrentan las mujeres pueden afectar su salud física y mental.

2. Política y gestión gubernamental

La política y gestión gubernamental del proceso de formalización presenta una serie de desafíos:

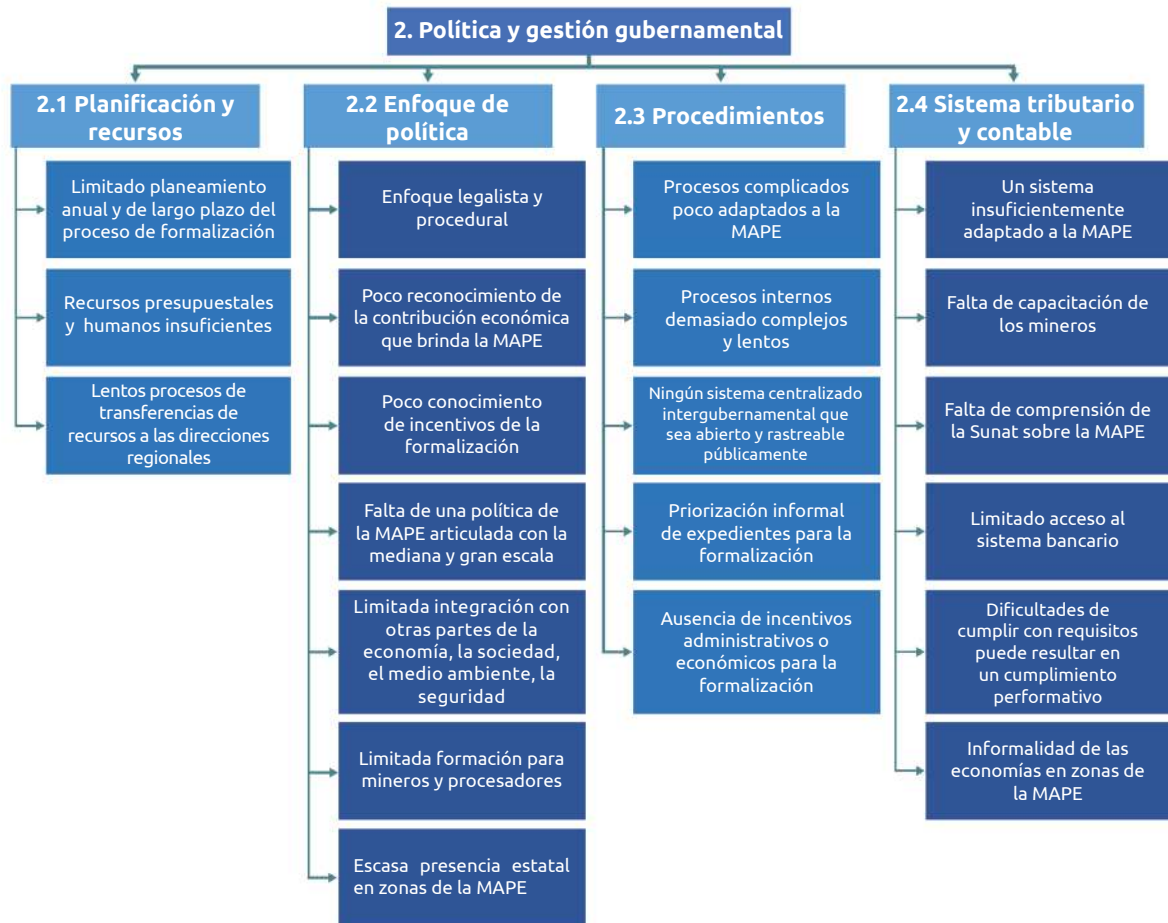


Figura 9. Política y gestión gubernamental.

2.1 Planeamiento y recursos.

En el análisis del planeamiento y los recursos gubernamentales relacionados con la formalización de la MAPE, hemos identificado tres problemas centrales:

1. Limitado planeamiento anual y de largo plazo del proceso de formalización.
2. Recursos presupuestales y humanos insuficientes.
3. Lentos procesos de transferencia de recursos a las direcciones regionales.

El proceso de formalización ha carecido de un planeamiento estratégico articulado con planes anuales efectivos que guíen las acciones de las instituciones a nivel nacional y regional (y también entre sectores). Las oficinas del Estado a nivel nacional y regional vinculadas al proceso muestran severas dificultades para articular sus objetivos, competencias y actividades estratégicas. Esta situación se agrava debido a que los recursos económicos y humanos destinados a la formalización son insuficientes y

a que el proceso de transferencia de presupuesto del nivel nacional a las regiones sufre varios problemas para que los pocos recursos existentes se ejecuten en el tiempo asignado.

El resultado de los tres elementos mencionados es que los recursos que logran ser transferidos son ejecutados de manera muy limitada e insuficiente, lo que genera un círculo vicioso en su gestión. Esto se debe a que los limitados presupuestos son transferidos de manera tardía, lo que genera presiones para gastar los recursos de manera apresurada y sin el respaldo de una planificación previa. Debido a ello, se obtienen magros resultados de esta ejecución de recursos, lo que condiciona la planificación del año siguiente desde el gobierno nacional y lleva a que se repita el mismo proceso de lentitud en la transferencia de recursos y de poca disponibilidad de personal.

Impactos del actual sistema de planeamiento y transferencia de presupuesto

Según lo relatado por los funcionarios entrevistados en las regiones, cuando se les lograba transferir el presupuesto ya era el mes de julio, y les quedaban solo cinco meses para poder revisar los IgafoM que se habían ido acumulando en el año. A fin de año, el personal contratado tenía que dejar la oficina por vencimiento de sus contratos, por lo que se repetía el problema inicial. En 2023, este problema ha vuelto a ocurrir. A abril de 2023, algunas oficinas solo contaban con un funcionario. Una oficina encargada de emitir opinión respecto a la evaluación de los componentes del IgafoM únicamente disponía de un funcionario para recibir el documento en la ventanilla única, evaluar el IgafoM, emitir observaciones de acuerdo con sus procedimientos, responder al gobierno regional y, finalmente, dar una opinión favorable. Esta oficina señaló que las oficinas generales de presupuesto no asignaban presupuesto suficiente para contratar personal temporal específico para el proceso de formalización.

Planeamiento.

Formalmente, se han generado documentos que delinear los objetivos del proceso de formalización. Sin embargo, estos resultan poco efectivos en la práctica debido a que son muy generales y no son usados como guía por los tomadores de decisiones y funcionarios.

En lugar de ello, se priorizan los planes anuales. Estos son instrumentos que se centran sobre todo en los resultados operativos (por ejemplo, instalar la ventanilla única para contabilizar el número de evaluaciones de los IgafoM) y que contribuyen, en teoría, a metas finales (por ejemplo, número de mineros formalizados).

No obstante, los planes anuales se elaboran principalmente en respuesta a las asignaciones de presupuesto y no funcionan como un sistema integral en el que se evalúen las necesidades regionales, se desarrollen planes adaptados al contexto

regional y se asignen los recursos de manera adecuada para dichas actividades. Esto se debe a que las oficinas regionales reciben una asignación presupuestaria predefinida que no está suficientemente relacionada con los requisitos de ejecución del trabajo. El sistema de planeamiento no deja abierta la posibilidad de gestar mayores presupuestos, de acuerdo con los objetivos regionales y las necesidades de servicio. Más bien, los planes reflejan un intento de hacer lo posible con recursos y objetivos predefinidos.

La reciente Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal (PNMPMMA), publicada en 2022, es un avance importante en este punto para generar una visión compartida entre sectores a nivel nacional. No obstante, aún queda pendiente no solo comunicar una visión sencilla y materializar sus lineamientos en acciones concretas en los niveles regionales, sino desarrollar una planificación articulada que se enfoque primariamente en los resultados deseados y que sea adoptada por los funcionarios de todos los sectores. Para ello, se requerirá brindar los presupuestos requeridos y la dotación de personal capacitado para la implementación de las acciones descritas en esta política.

Una mirada estratégica de la planificación estatal debería partir de un plan de acción nacional articulado con los planes regionales multianuales, que se aterrice de manera operativa y cuyas acciones aumenten de escala a lo largo del tiempo. A partir de estos planes, debería revisarse y ajustarse el presupuesto destinado a cada una de estas acciones. Si bien el presupuesto puede ser una limitante para la ejecución de las acciones para la formalización, las oficinas regionales y nacionales deben tener claras estas metas, prioridades y horizontes operativos. En la práctica, sin embargo, ocurre al revés. Los funcionarios regionales son notificados del monto del que van a disponer en el año, con metas de implementación sugeridas por la oficina nacional²¹.

Recién a partir de ello, elaboran su plan de trabajo en un corto tiempo, adaptándolo al presupuesto y siendo conscientes de su limitación. Es decir, se sigue el camino inverso a una mirada estratégica para las acciones de formalización de la MAPE.

Recursos insuficientes.

Los recursos presupuestales asignados al proceso de formalización resultan insuficientes para la magnitud del problema público y la atención de la MAPE en las 25 regiones.

El Minem y cada uno de los gobiernos regionales firman un convenio anual para el establecimiento de las actividades en el marco del proceso de formalización y para determinar los montos que serán transferidos. En los últimos años, el monto total destinado a las regiones para la formalización y que se transfiere mediante

²¹ Esto ha sido constatado en las tres regiones donde hemos realizado trabajo de campo y en las entrevistas con las oficinas de Lima. Este tipo de planificación ha sido documentado en otros sectores de la gestión pública en los que se prioriza una visión de gestión con base en presupuesto antes que en miradas estratégicas.

convenios se ha mantenido estable en alrededor de 7,5 millones de soles. Este monto se ha establecido con base en los procesos anteriores de formalización antes que en un costeo de las actividades con base en metas.

Los 7,5 millones de soles se reparten entre las regiones según criterios establecidos por la DGFM, en particular considerando el número de inscripciones en el Reinfo en cada región y los anteriores niveles de ejecución. Si bien para el año 2023 el monto total se ha fijado en 14 millones de soles, según la Ley de Presupuesto Público, en la práctica, los planes y las operaciones siguen fijándose en la cifra anterior.

En las entrevistas realizadas en Lima y en las regiones, se ha reconocido que los montos presupuestales no logran cubrir las operaciones necesarias para que las direcciones regionales cumplan sus funciones según lo establecido (contratación de personal y disponibilidad de equipamiento). Esto nos lleva a resaltar cuatro aspectos concretos:

- a. El proceso de formalización de la MAPE ha tenido una escasa prioridad y, en consecuencia, una limitada asignación recursos del gobierno nacional y del Minem.
 - Según entrevistas con funcionarios tanto en Lima como en las regiones, la falta de presupuesto es resultado de muchos años de una política enfocada en la minería de mediana y gran escala, y del poco interés en la MAPE de sectores clave del gobierno nacional, sobre todo en las altas direcciones. Diversos estudios han anotado este punto para el Minem, indicando que hay una mayor prioridad de atención hacia la mediana y gran minería debido a que significan montos altos de inversión privada y también generan mayor recaudación tributaria²².
 - En las oficinas del sector, también hemos notado que otras áreas vinculadas al sector minero (de mediana o gran escala) tienen un limitado interés en la MAPE y su formalización, a pesar de que esta tiene un impacto directo en las inversiones mineras y en el desarrollo de proyectos de mediana y gran escala (véase la sección de cadena de valor y concesiones).
 - Los montos para la formalización, como han mostrado diversos estudios, resultan significativamente menores que aquellos destinados a la erradicación de la minería ilegal (dedicados principalmente a las interdicciones en la Amazonía y otras áreas clave, sin mostrar resultados de alto impacto)²³.
 - Los funcionarios encargados del proceso de formalización deben sustentar frente a sus oficinas de presupuesto las demandas de su dirección y competir con otras direcciones cuyas demandas pueden ser priorizadas o ser menos sensibles políticamente.

²² Vila y Villanueva (2022); Valencia (2014); Wiener (2019); Hopkins *et al.* (2020), entre otros.

²³ Cano (2021), Hopkins *et al.* (2020) y Wiener (2019) encuentran que los montos destinados a la erradicación de la minería artesanal triplican los montos destinados a la formalización, aunque no se han mostrados resultados consistentes hasta el momento.

b. Hay escepticismo entre funcionarios del gobierno central sobre incrementar el presupuesto y la responsabilidad para las regiones.

- Algunos (ex) funcionarios del Minem no tienen confianza para aumentar las transferencias a las regiones y darles mayor discrecionalidad en la planificación y ejecución de recursos debido a «que pierdes el control» y a que piensan que los gobiernos regionales «no van a rendir cuentas». Esto se sostiene en los antecedentes de casos de corrupción en las oficinas de las direcciones regionales. Por ejemplo, un funcionario dio el siguiente ejemplo:

«El dinero transferido era asignado a otra partida presupuestal, se contrataba a personal que no calzaba con el perfil adecuado, se daban órdenes de servicio por tres días de trabajo con montos muy altos o no presentaban sus informes de rendición de cuentas y los planes de trabajo. [...] si ahora tienen problemas para ejecutar los recursos, con mayores transferencias y libertad ya no nos van a contestar el teléfono para hacerles seguimiento».

Funcionario del Minem

c. La inestabilidad política causa una elevada rotación de funcionarios de alto nivel en Lima (ministros, viceministros y directores generales) y también en las regiones (directores regionales).

- La coyuntura y la dinámica políticas a nivel nacional y regional tienen un impacto importante en el desarrollo de las políticas públicas, lo que genera serios problemas de estabilidad. A nivel del gobierno nacional, solo en el transcurso de esta investigación, se nombraron a siete ministros del Minem, entre agosto de 2021 y septiembre de 2023. Desde el inicio del proceso integral en 2017 hasta la actualidad, ha habido 17 cambios de ministro, lo que a su vez ha generado cambios a nivel de los viceministerios y también en las direcciones generales (incluida la DGFM). En las regiones, también se experimentó esta inestabilidad en los cargos de los directivos regionales de minas. Por ejemplo, en Arequipa, se cambió a varios directores regionales de minas en el período 2019-2022. Tras el cambio de gestión, en enero de 2023, de los directores generales de la DREM y de la Autoridad Regional del Medio Ambiente (ARMA) con los cuales se logró establecer comunicación, ninguno permaneció en su puesto. Esta dinámica ayuda a comprender la inercia e impredecibilidad en la cual se enmarca el proceso de formalización.
- Una vez que son designados, los funcionarios de alto nivel con poder de toma de decisiones tienen que ponerse al día sobre los procesos de política pública, mientras que en su ausencia estos procesos se ralentizan y en algunos casos se detienen, lo que genera cuellos de botella administrativos debido a que estos procesos requieren del visto bueno de dichos funcionarios.
- Los intereses políticos de las autoridades elegidas y de los funcionarios públicos de alto nivel pueden influenciar decisiones y cambiar prioridades en

la forma en que se implementan las políticas de formalización. En particular, los funcionarios de alto nivel pueden dirigir las acciones de los funcionarios de niveles intermedios, por ejemplo, para priorizar la atención de una región y dotar de mayor presupuesto a su dirección regional de energía y minas o, en el caso de un director regional, para priorizar ciertos Igaform o «relajar los controles» de expedientes técnicos que los funcionarios están evaluando.

- A modo de ejemplo, un exfuncionario del Minem relató que, en una oportunidad firmaron los convenios sin contar con los planes de trabajo revisados de algunos gobiernos regionales debido a presiones políticas «desde arriba». Pero también ocurre el caso contrario. Un funcionario de un organismo técnico opinante del Igaform relató que, en un período determinado, los más altos directivos de su entidad estuvieron muy involucrados en mejorar y acelerar el proceso de revisión de los Igaform, dotándolos de mayor presupuesto e incluso participando en las mesas técnicas. Sin embargo, cuando estos directivos de alto nivel dejaron sus puestos por los cambios de ministros, se volvió a marginar los recursos presupuestales destinados a atender las solicitudes vinculadas al proceso de formalización.
 - Un aspecto positivo que destacar se encuentra en el cuerpo burocrático y profesional detrás de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) del Minem. A pesar de los constantes cambios ministeriales y viceministeriales y de la inestabilidad política, en esta oficina permanecen en sus puestos funcionarios de carrera especializados en la MAPE, quienes, con la cooperación de actores de la sociedad civil y organismos de cooperación internacional, han logrado elaborar informes técnicos especializados e incluso impulsar la formulación de una política pública que ha sido aprobada bajo estándares rigurosos elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).
- d. Las direcciones regionales de energía y minas dependen en gran medida de las transferencias presupuestales que reciben del Minem mediante convenios, para ejecutar sus actividades. La recaudación de recursos propios generados por trámites administrativos que los mineros realizan en el gobierno regional (por ejemplo, el pago para el proceso de revisión del Igaform o expediente técnico), en la práctica no se destina a financiar las actividades de la dirección regional de minas debido a que el gobierno regional destina esos montos a otras actividades.

El limitado financiamiento que reciben las oficinas encargadas de la formalización, tanto en las regiones como en el gobierno nacional, tiene impactos directos en la capacidad de abordar sus funciones y competencias. Estos efectos se exploran en las siguientes subsecciones, pero los más directos son:

- Personal insuficiente e inadecuado para realizar el trabajo de manera eficiente.
- Dificultad para atraer y mantener un personal profesional capacitado en la MAPE

en las oficinas regionales debido a prácticas informales en las contrataciones y salarios poco competitivos²⁴.

- Insuficiente asignación de recursos para servicios como transporte, seguros, viáticos y equipamiento.
- Insuficiente capacidad para brindar asesoramiento a mineros y comunidades, y para visitas a zonas mineras.
- Limitada e inconsistente coordinación y articulación de los procesos y sistemas de gestión entre las propias oficinas del gobierno central, y entre niveles de gobierno (gobierno nacional y gobiernos regionales).

Sin embargo, no todas las dificultades tienen su origen en falta de presupuesto. Existen posibilidades de cambios y mejoras en los procesos para permitir un funcionamiento óptimo del aparato público con miras a la formalización.

Procesos de transferencia de presupuesto a las direcciones regionales:

Los mecanismos de transferencia desde el Minem hacia el gobierno regional dificultan la adecuada dotación de recursos para las actividades de formalización. El Minem cuenta con dos partidas presupuestales para realizar transferencias a las DREM mediante la firma de dos convenios. El primero se refiere a la partida presupuestal para la mejora y fortalecimiento de capacidades administrativas. Este es un monto que se transfiere a todos los gobiernos regionales para que puedan instalar y contratar al personal mínimo que permita el funcionamiento de la oficina. El monto total es de aproximadamente 5 millones de soles y se distribuye equitativamente entre todas las DREM. Es decir, es un monto idéntico entre todas las oficinas regionales dado que está enfocado en dar financiamiento a toda la DREM para que inicie su funcionamiento en todos los sectores que le competen (minas e hidrocarburos). Por tanto, no es un financiamiento destinado a mejorar la formalización, sino a las capacidades operativas de la DREM y para permitir el funcionamiento de las oficinas.

El segundo convenio se refiere a la partida presupuestal que corresponde al Programa Presupuestal 0126, Formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal. A través de esta partida presupuestal, se transfiere, a la DREM recursos destinados específicamente al financiamiento de personal que contribuya a la formalización de la MAPE. Desde 2018, el Minem firma un «Convenio de Cooperación para el Fortalecimiento del Proceso de Formalización Minera Integral»; con cada

²⁴ Una práctica informal para lidiar con este problema es que las direcciones regionales cuentan con personas que trabajan sin contrato con el fin de avanzar con los documentos requeridos para la firma del convenio. Luego, cuando ya son contratadas formalmente, los montos establecidos en las locaciones de servicio tratan de compensar las semanas de trabajo sin pago. En otros casos, se ha conocido que se reducen los salarios de los funcionarios a fin de contratar mayor cantidad de personal. Esto genera una mayor percepción de corrupción dentro del gobierno regional, y el ingreso de personas que no necesariamente cumplen con los perfiles establecidos.

uno de los 25 gobiernos regionales. Este permite la transferencia de los recursos presupuestarios del Minem a las direcciones regionales de energía y minas de cada región (y a la ARMA en Arequipa), según lo establecido anualmente en la Ley de Presupuesto Público. Sin embargo, para la firma de este convenio, las direcciones regionales deben cumplir con requisitos mínimos establecidos por la DGFM, entre ellos, elaborar un plan de trabajo, presentar informes de rendición de cuentas sobre el convenio del año anterior y establecer metas para las actividades durante el año. El convenio tiene duración hasta el final del año fiscal (31 de diciembre) y debe renovarse anualmente.

En la figura 10, se resume el proceso interno que se realiza para la firma del convenio marco entre el Minem y el gobierno regional, que habilita la transferencia de presupuesto para la formalización. Existen diversos cuellos de botella en cada uno de los pasos identificados. Se identifican dos tipos de desafíos en el proceso:

- a. Planeamiento y la asignación de los presupuestos.
- b. Retrasos en la firma de convenios y en la transferencia de presupuestos.

A continuación desarrollamos cada una de estos desafíos.

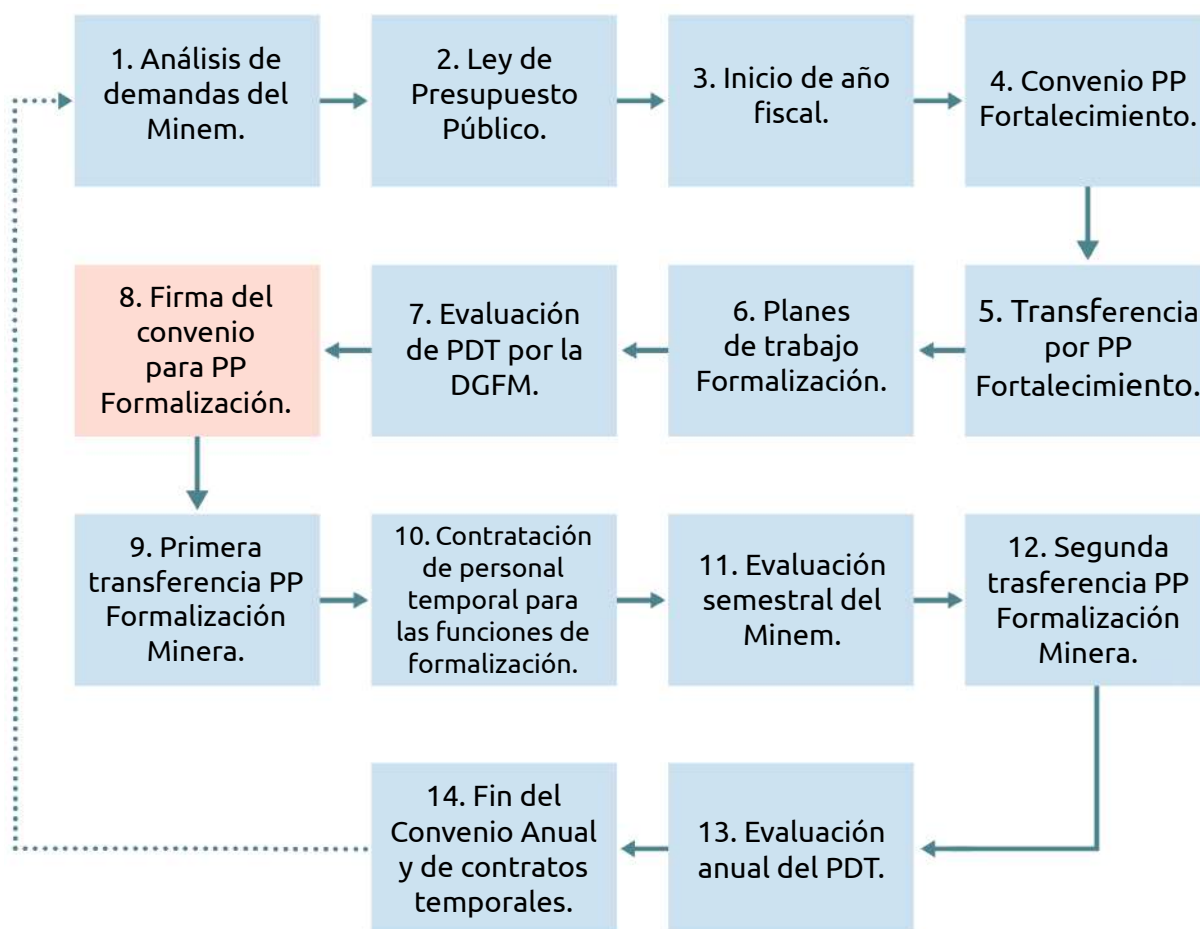


Figura 10. Etapas del proceso de firma del convenio y el proceso de transferencia de recursos.

a. Planeamiento y asignación de los presupuestos.

La fase de formulación presupuestaria de todo el Estado comienza a inicios del segundo trimestre de cada año y es liderada por el Ministerio de Economía y Finanzas, que establece los recursos disponibles con los que cuentan los ministerios para elaborar su plan de presupuesto. Con los montos determinados por el MEF, la oficina de presupuesto de cada sector establece los montos que serán asignados a cada una de las oficinas dentro de un ministerio según la priorización de la alta dirección, además de definir si será necesario realizar demandas adicionales al MEF.

En el caso del Minem, una vez conocidos los montos de su presupuesto total, el primer paso es el análisis de demandas presupuestales que realiza este ministerio a través de su oficina de presupuesto, y se establecen los montos que serán asignados a las direcciones generales y las direcciones de línea durante el año fiscal siguiente.

Este **primer paso** se realiza el año anterior, cuando se elabora el presupuesto del pliego. En este, se organiza el presupuesto de acuerdo con el análisis de demandas de necesidades que realiza la oficina de presupuesto del Minem con las direcciones generales y las direcciones de línea del propio ministerio. En este análisis, se observan las prioridades que establece el propio Minem entre todos los sectores de los que se ocupa (minería, energía e hidrocarburos) y entre las actividades que busca implementar durante el año. Es decir, las direcciones y las oficinas que se encargan de la implementación y la ejecución de las políticas públicas del Minem deben «negociar» el presupuesto que les será asignado de acuerdo con el desempeño mostrado en el año anterior y sus planes de trabajo para el año vigente.

Para cumplir con este objetivo y asegurar su presupuesto, la DGFM elabora un plan de trabajo anual en el que detalla sus metas y actividades. En este punto, también realiza una estimación de su presupuesto a partir de su propia experiencia en la gestión presupuestal y su experiencia con los gobiernos regionales. Además, esta oficina reconoce la sensibilidad política de la asignación presupuestal, puesto que tiene que mantener esta relación con las 25 direcciones regionales y al mismo tiempo asegurar indicadores que le permitan supervisarlas. Sin embargo, como hemos comentado con más detalle anteriormente, este primer paso del análisis de las demandas de formalización no aborda de manera fundamental la necesaria articulación entre la estimación presupuestaria, una visión estratégica y los costos regionales de ejecución. Esto significa que las estimaciones presupuestarias no reflejan suficientemente el trabajo necesario para lograr la formalización mediante los gobiernos regionales.

En la creación de planes de trabajo a nivel regional (**paso 6**), las oficinas de los gobiernos regionales utilizan la cantidad de presupuesto que les asigna la DGFM, y las metas y objetivos proporcionados por la DGFM, e identifican cómo lograrán los objetivos establecidos con el presupuesto asignado. Esto puede significar que los planes no aborden lo suficiente el trabajo requerido en la región, y que el proceso de planificación pueda verse como performativo.

b. Retrasos en la firma de convenios y en la transferencia de presupuestos.

El **segundo paso** es la promulgación de la Ley de Presupuesto Público. Este es un candado importante mediante el cual se permite habilitar los mecanismos de transferencia de recursos del Minem hacia los gobiernos regionales para financiar el programa presupuestal de formalización minera mediante convenios. En esta Ley se establecen los montos que serán destinados a los gobiernos regionales.

El **tercer paso** es el inicio del año fiscal, que marca el punto de partida para la ejecución del presupuesto. En este momento, los recursos disponibles para llevar a cabo las actividades referidas a la formalización provienen de dos fuentes: **los montos propios de los gobiernos regionales**, que son asignados a sus DREM y que pueden ser ejecutados desde el primer día de inicio del año fiscal; **y los montos aún no disponibles para ejecución, que se espera recibir mediante transferencias por parte del Minem** una vez que se hayan firmado los respectivos convenios.

En la práctica, como se ha mencionado previamente, los recursos propios asignados por el gobierno regional son destinados a la contratación del director de la DREM y de una secretaria²⁵. Esta dependencia de los recursos ha sido admitida por los funcionarios de las DREM y del Minem, señalando que los recursos que son transferidos desde Lima son los que permiten que las DREM puedan operar.

Los **pasos 4, 5, 6, 7 y 8** son los que presentan los mayores retrasos en la actualidad. El proceso de elaboración y firma de los convenios y planes de trabajo presenta importantes desafíos que dilatan su firma y la transferencia del presupuesto. Estos desafíos se encuentran tanto en el Minem como en los gobiernos regionales. Por un lado, las direcciones regionales dependen de estos recursos para llevar a cabo sus actividades relacionadas con el proceso de formalización. No obstante, a inicios de año, cuentan con un personal permanente limitado para la preparación de los informes y planes de trabajo de las DREM necesarios para la aprobación de los convenios por la DGFM (**pasos 6 y 7**). Además, la constante rotación de los funcionarios de alto nivel en las direcciones regionales retrasa aún más la aprobación de los planes de trabajo y la firma de los convenios dentro de los gobiernos regionales, cuyos procesos internos varían de región en región y están sujetos a la priorización del gobierno regional de turno.

A partir de todo lo anterior, se genera un severo problema de planificación de actividades y programación del presupuesto tanto a nivel nacional como regional. A nivel regional, los exfuncionarios y funcionarios entrevistados destacaron que no podían elaborar un plan de trabajo coherente y efectivo que les permitiera realizar sus funciones debido a que no podían solicitar un presupuesto adecuado («tienen candados») y a que las metas propuestas desde el Minem no medían

²⁵ Los funcionarios del Minem que fueron entrevistados resaltan que los propios gobiernos regionales no priorizan la asignación del presupuesto a sus DREM y «esperan que les mandemos todo el presupuesto». Sin embargo, los gobiernos regionales priorizan otras áreas porque tienen limitados fondos, las políticas que tienen que implementar de la MAPE son las de la DGFM, y saben que desde Lima vendrán transferencias.

realmente sus actividades. El corto plazo con el que cuentan para cumplir con los planes de trabajo, y las presiones para acelerar el proceso, llevan a que los funcionarios regionales presenten prácticamente los mismos planes sugeridos por la DGFM, sin hacerles muchos cambios. Exfuncionarios del Minem también hicieron referencia a la alta dirección del Minem y su limitada comprensión sobre las problemáticas en la planificación y los límites de la asignación presupuestal.

Por otro lado, en el Minem, debido a las rotaciones de los directores regionales, la DGFM debe realizar capacitaciones constantes a los funcionarios regionales sobre los convenios y planes de trabajo. Además, debe evaluar los informes de actividades de los convenios anteriores, emitir observaciones y velar por el cumplimiento adecuado de las cláusulas del convenio. Sin embargo, la DGFM no cuenta con personal especializado suficiente para atender de manera simultánea y acelerada a las 25 regiones que envían sus planes de trabajo, cuyos representantes en muchos casos tienen que desplazarse a Lima para ser asesorados. Además, en el Minem se realizan diversos trámites administrativos previos que pueden retrasar la firma de la resolución viceministerial que aprueba los convenios. Los constantes cambios de directivos a nivel nacional y regional también han contribuido a los retrasos en un tema tan elemental como la firma de los convenios.

Como resultado, la firma de los convenios (**paso 8**) se realiza cada año con al menos cuatro meses de retraso (entre abril y mayo) e incluso más tarde (en julio). A partir de su firma, se puede gestionar la autorización de la transferencia a las cuentas del gobierno regional (en mayo o junio) y, posteriormente, a la dirección regional de energía y minas (**paso 9**). Luego de eso, recién se puede iniciar formalmente el proceso de contratación de personal temporal que cumpla con las actividades destinadas a la formalización (**paso 10**). Los convenios establecen una serie de condiciones y requisitos para la contratación de personal temporal y el gasto en equipamiento. Y, más importante aún, por medio de ellos se establecen metas e indicadores que deben seguirse para poder habilitar las transferencias posteriores. El cumplimiento de las actividades y la evolución de las metas deben reportarse mediante informes de evaluación que deben ser aprobados por la DGFM (**pasos 11 y 13**). En la práctica, este mecanismo de monitoreo del cumplimiento de los convenios es la principal herramienta de control con la que cuenta la DGFM para realizar un seguimiento de las actividades de las DREM e impulsar que se alcancen los indicadores y metas propuestos; sin embargo, los procesos internos, tal como se realizan en este momento, pueden generar mayores trabas al dilatar demasiado los procesos de transferencia. Al finalizar el convenio, la DREM debe realizar un informe final que dé cuenta de sus metas y actividades, y que debe ser aprobado por la DGFM para que pueda iniciar el proceso de transferencia del año siguiente (**pasos 13 y 14**).

La difícil disponibilidad de recursos para la formalización en los gobiernos regionales.

En la GREM de Arequipa, durante la primera mitad del año 2022 no se podía contratar al equipo mínimo (ingenieros y abogados) para poder revisar los expedientes técnicos. Lo mismo ocurría con la Autoridad Regional del Medio Ambiente (ARMA) de Arequipa, que no contaba con el personal necesario para evaluar los Igaform acumulados en sus oficinas. En los seis meses que el convenio estuvo vigente, los recursos transferidos fueron utilizados para la contratación de personal temporal mediante locación de servicios. Llegado fin de año, sus contratos vencieron y no era posible renovarlos debido a que también expiraba el convenio. A abril de 2023, el convenio aún no había sido firmado y el personal (temporal) con el que cuentan las oficinas del gobierno regional para realizar estas labores específicas aún no había sido contratado. Muchos de los funcionarios y directivos, tanto de la GREM como del ARMA en Arequipa, ya no laboran actualmente en esta institución debido al cambio de gobierno regional o a decisiones profesionales. Este ciclo de contratos temporales por meses, con cambios de directivos y pérdida de conocimiento adquirido, se repite en las demás regiones.

En la GREM de La Libertad, se repite la misma problemática, según los funcionarios entrevistados. Los convenios se firmaban en abril o mayo, en el mejor de los casos. En 2022, en esta región se firmó el convenio en julio y se contrató al personal en agosto. Hasta entonces, solo contaban con dos personas permanentes, quienes, además de la formalización, se encargaban de otras actividades. Esta limitación es palpable también cuando deben realizar las verificaciones de campo. El gobierno regional se encuentra en Trujillo, y trasladarse hasta Patate (la zona minera principal) demora entre 10 y 12 horas de transporte en auto. En caso se desee hacer este tipo de requerimiento, el proceso administrativo es muy restrictivo cuando el personal es temporal. Además, los recursos disponibles para realizar estas visitas son muy limitados, por ejemplo, en la disponibilidad de camionetas operativas para los traslados. En los testimonios recogidos, se indica la dificultad para financiar la gasolina debido a que los contratos no cubrían adecuadamente este punto, e incluso cómo estas dificultades administrativas complicaban la adquisición de impresoras. Estas problemáticas también se repetían en Arequipa.

En Madre de Dios, la situación ejemplifica bien este punto. A la Dremeh se le asigna poco presupuesto del propio gobierno regional, por lo que depende de las transferencias del gobierno nacional. Como parte de sus funciones, debe realizar visitas a las áreas de operaciones mineras, sea para realizar actividades de fiscalización o para hacer revisión en terreno de los expedientes técnicos. Las camionetas, según se ha registrado, no se encontraban en óptimas condiciones o no contaban con combustible. El acceso a las áreas de operación alejadas, como Boca Colorado, Choque, Delta o Huepetuhe, se dificulta porque se tiene que cruzar el río. Para ello, el funcionario debe hacer un pago por bandeo de camioneta de entre 300 y 400 soles (ida y vuelta). Estos costos no están contemplados en los contratos ni en los viáticos debido a que son trabajadores temporales.

Las dificultades relacionadas con el proceso de firmar convenios y la transferencia de recursos tienen impactos importantes:

- Los presupuestos y los planes no brindan a los gobiernos regionales la oportunidad de identificar qué tipo de actividades se requieren para abordar la formalización, y los limitan en la ejecución del presupuesto en bienes y servicios que podrían contribuir al logro de esos objetivos. En cambio, el presupuesto, las metas y los objetivos son estipulados por la DGFM, y se centran en maximizar el número de solicitudes por procesar. Esto lleva a que los gobiernos regionales simplemente se ajusten al proceso, aún sabiendo que ni el presupuesto ni los objetivos realmente abordarán el problema.
- Se pierde la mayor parte de seis meses del año en brindar servicio al público y avanzar en metas. Al calcular el tiempo transcurrido solo para la firma de los convenios durante cinco años, en la práctica, ha habido cerca de dos años inoperativos debido a la demora en la transferencia de recursos para la contratación de personal y servicios asociados. En otras palabras, un convenio y plan de trabajo que idealmente está pensado para actividades a lo largo del año, en la práctica es un plan de acción para seis meses.
- Reduce el tiempo efectivo en el año para la contratación de personal. La mayoría de los contratos para el proceso de formalización en las regiones son temporales (por trimestres) y deben renovarse anualmente. Cuando el presupuesto no llega a principios de año, no hay personal suficiente.
- Aumenta la inestabilidad del personal, lo que genera desafíos para la retención de personal calificado y la continuidad del conocimiento. La rotación de personal en los niveles intermedios y bajos de los gobiernos regionales impiden que se acumule conocimiento dentro de estas direcciones encargadas de la formalización. Además, en ocasiones, el personal contratado para la formalización cumple también funciones en otro sector de la DREM, como el de hidrocarburos.
- Lo engorroso del proceso genera incertidumbre sobre el presupuesto que será transferido el año siguiente.
- El convenio limita el tipo de servicios y equipos que se pueden adquirir. Esto resulta en retrasos significativos en el cumplimiento de las funciones en las oficinas regionales. Por ejemplo, en Madre de Dios, se ha documentado que las oficinas no cuentan con el equipamiento suficiente (camionetas o servicio de transporte) para realizar las verificaciones de campo que corresponden, debido a que los procesos administrativos constriñen este tipo de adquisiciones.

Debido a las dificultades que genera el sistema de transferencia presupuestal, los funcionarios regionales son conscientes de que no será posible alcanzar las metas establecidas por la DGFM. Sin embargo, como señaló un funcionario regional, «tenemos que adecuarnos a lo que se nos indica para poder recibir el presupuesto».

Los problemas señalados en torno a la planificación y el presupuesto no son exclusivos de las oficinas regionales, sino que se repiten en varias oficinas que no son del sector minero pero que también participan del proceso de formalización, por ejemplo, para emitir una opinión técnica respecto al Igafo. Este aspecto resulta de suma relevancia para el proceso de evaluación de los requisitos para culminar el proceso, puesto que, si una entidad opinante retrasa su opinión, se retrasa también todo el proceso, y el minero no culminará dentro de los plazos estimados para su operación minera.

En el estudio, se tuvo oportunidad de profundizar en esta problemática en relación con la asignación de recursos en la Autoridad Nacional del Agua (ANA). Específicamente, a través de solicitudes de información y entrevistas con exfuncionarios de la ANA, se pudo conocer que la Dirección de Calidad y Evaluación de Recursos Hídricos no cuenta con presupuesto suficiente para la contratación de personal que se dedique a la evaluación de los Igafo que son derivados a esta oficina. Tan solo se cuenta con una persona nombrada de manera permanente, mientras que los retrasos en las contrataciones de personal temporal reproducen las dificultades señaladas anteriormente, por lo que se cuenta con un equipo de trabajo reducido, sin estabilidad laboral y con contratos que duran solo unos meses. El equipo evaluador de los Igafo suele ser contratado con mucho retraso (aproximadamente a mediados de año) y a través de contratos temporales (locaciones de servicio), dependiendo en gran medida de que los recursos sean transferidos a esta dirección por la propia institución.

Es importante anotar que la demora en la emisión de opinión técnica por parte de la ANA ha sido señalada como un cuello de botella importante debido a que la mayoría de los Igafo evaluados de la MAPE, especialmente la de pequeña escala²⁶, requieren del uso de fuentes de agua. La limitada asignación presupuestal a esta dirección de la ANA refleja la baja prioridad que esta institución ha otorgado a la atención del proceso de formalización, a pesar de que los funcionarios que logran contratar han mostrado altos niveles de atención y dedicación para cumplir con sus funciones.

En las entrevistas realizadas, tanto en Lima como en las regiones, se pudo evidenciar la naturalización de la planificación sobre la base del presupuesto, en lo limitado de los recursos y en las demoras en las transferencias de recursos. Estos problemas son reconocidos y asumidos como parte del sistema administrativo con el que deben lidiar. Los funcionarios coinciden en que es poco lo que pueden hacer porque «así funciona el sistema». Dentro de las oficinas de los gobiernos regionales y del gobierno nacional, hemos encontrado un grupo de funcionarios con mucha voluntad y competencia, pero también con mucha frustración. Como ha señalado un exdirector de la DGFM, esta frustración impacta mucho en el desempeño del funcionario, y en algunos casos los lleva a la inercia y a la rutina. Lo bueno es que el sistema puede mejorar.

²⁶ En Arequipa, según entrevistas con funcionarios, el 60% de los Igafo evaluados requieren del uso de agua.

2.2 Enfoque de política

El proceso de elaboración de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 (PNMPMMA) ha sido un paso importante para tratar de articular a los diferentes sectores vinculados a la atención de la MAPE. Este documento de gestión presenta un enfoque de la MAPE con una mirada de desarrollo sostenible y con base en un diagnóstico riguroso de la situación actual del sector. No obstante, en la práctica, el Estado y las entidades relacionadas con el proceso de formalización carecen de un enfoque estratégico compartido. Los objetivos, estrategias y metas están fragmentados e incluso entran en conflicto.

Este desafío no debe subestimarse. Después de más de una década de procesos de formalización que han adoptado enfoques punitivos y legalistas hacia la MAPE, cambiar a un enfoque de desarrollo, como se propone en la PNMPMMA, requiere de un esfuerzo significativo del Minem, así como de otros sectores y niveles de gobierno. Considerando el contexto político en el que opera, esta iniciativa es valiosa como punto de partida; sin embargo, enfrenta una serie de retos importantes:

- a. Las instituciones relacionadas con el proceso de formalización y la actividad de la MAPE aún no van más allá de un enfoque legalista y procedimental que se centra en cumplir con los procesos administrativos requeridos. Durante las entrevistas realizadas a funcionarios de diferentes niveles de gobierno y sectores, se observó que los objetivos y metas ideales para la formalización variaban dependiendo de la oficina visitada; por ejemplo, en el énfasis en el cumplimiento tributario o en la reducción de los conflictos sociales. En lugar de que las diferentes oficinas tuvieran una meta común, cada una ponía énfasis en los procesos administrativos que debía seguir como parte de sus funciones.
- b. Hay poca claridad de enfoque y reconocimiento de la importante contribución económica que la MAPE brinda, tanto para las comunidades locales como para la economía nacional. Esta falta de reconocimiento contrasta con la percepción existente en las áreas donde se desarrolla la MAPE y en las comunidades locales, donde se destacan su aporte económico y el dinamismo que genera a nivel local, incluso en su condición informal.
- c. Las instituciones encargadas de fomentar la formalización no enfatizan de manera adecuada los beneficios económicos para los mineros artesanales y pequeños mineros. En repetidas ocasiones, los mineros mencionan que no reciben suficientes incentivos o beneficios económicos al elegir la formalidad. Este aspecto no ha sido considerado como una prioridad por los responsables de la toma de decisiones en política pública.
- d. La falta de una política pública integral para el sector minero, que articule la MAPE con la mediana y gran minería, resulta en poca articulación entre las diferentes escalas mineras, tanto en la política como en la práctica. También refuerza el enfoque en la minería a mediana y gran escala, y crea una narrativa negativa en relación con la MAPE. Esta situación es preocupante, ya que,

como se ha mostrado en otras secciones, se refuerza la fragmentación entre diferentes escalas mineras, a pesar de que coexisten en un mismo territorio. A ello además contribuyen las resistencias que existen en buena parte de las empresas de la mediana y gran minería a contribuir de una manera activa a la formalización desde enfoques integrales antes que punitivos o de erradicación. En este contexto, la atención hacia la MAPE parece surgir únicamente cuando se la percibe como un «problema», debido a la invasión del territorio o a la contaminación ambiental, en lugar de considerarla como una «posibilidad» para articular el sector minero en su conjunto.

- e. Las políticas públicas de formalización no están orientadas a integrar a la MAPE con otras partes de la economía, ni insisten en mejorar los diferentes impactos sociales y ambientales. Aunque puede que este punto se mencione de manera general en los documentos de gestión pública, en las entrevistas a los funcionarios se evidencia que, en la práctica, se carece de este enfoque integral.
- f. La limitada capacitación y formación técnica dirigida a los mineros y los procesadores es un punto importante que mencionar. Más allá de las actividades lideradas por la DGFM, el despliegue de estas capacitaciones está restringido a su capacidad presupuestaria, que suele ser muy escasa. En líneas generales, el enfoque de la política actual aún no aborda la limitada presencia estatal en el terreno de operaciones de la MAPE, lo que constituye un importante reto de cara a resolver diferentes problemas administrativos.
- g. Ante la escasa presencia estatal en zonas de la MAPE, otras organizaciones, como las federaciones mineras o las ONG, son actores que suplen estas carencias de información y capacitación. Aun con sus limitaciones, estas organizaciones intentan capacitar a los mineros. Si bien estos actores son importantes para dar pasos hacia adelante en la formalización, suplir al Estado en su tarea fundamental en el proceso de formalización, crea nuevos retos respecto a la legitimidad del propio Estado y, como hemos observado, tiene el potencial de influir en los poderes y jerarquías a nivel local a favor de las federaciones mineras y sus líderes.

Es importante reiterar que un cambio de política pública sobre formalización solo puede tener un impacto positivo si se generan mejoras significativas en los sistemas subyacentes de la gobernanza y el compromiso con otras partes del gobierno.

Funcionarios responden: ¿cuáles deberían (idealmente) ser los objetivos de la formalización de la MAPE?

En Lima, los funcionarios entrevistados del subsector de minas y oficinas relacionadas señalaron que el objetivo de la formalización debería ser guiar la actividad de la MAPE hacia su sostenibilidad ambiental, económica y social. Ello iba muy en línea con lo dispuesto en la PNMPMMA como objetivo de la política pública.

En Arequipa, por su parte, los funcionarios de la dirección regional y del ARMA coincidieron en que la formalización también debería apuntar a resolver los conflictos sociales y las disputas territoriales existentes entre los propios mineros informales. Estos conflictos llegan en muchos casos a ser muy violentos, y se han registrado fallecidos en estos enfrentamientos. De igual manera, señalaron que la formalización debería ayudar a resolver los problemas de las concesiones y ser el primer paso para que los mineros mejoren su calidad de vida.

En Madre de Dios, los funcionarios entrevistados priorizaron la formalización como una vía para reducir la ilegalidad de la minería en la Amazonía y sus impactos ambientales. Además, refirieron que la formalización debería ser un mecanismo para un ordenamiento del territorio, en la medida en que ayudaría a resolver el problema de las concesiones superpuestas y el corredor minero en esta región.

Así pues, las visiones respecto a lo que debería alcanzarse mediante la formalización varían entre regiones, por lo que es importante compartir e integrar estas miradas desde los territorios mineros. Al mismo tiempo, resulta sintomático que la *Visión de la minería al 2030*, un documento elaborado a partir de una mesa de trabajo multiactor promovida por el Minem desde 2018, apenas mencione a la MAPE como un actor para el desarrollo, mientras que las acciones priorizadas por el grupo multiactor que elaboró este documento concentren sus esfuerzos en la minería ilegal sin atender de igual manera las prioridades de la MAPE en vías de formalización.

2.3. Procedimientos administrativos para los mineros

El cumplimiento de los procesos administrativos relacionados con la elaboración, evaluación y verificación de los requisitos del proceso de formalización minera, resulta sumamente complejo para los mineros. Al mismo tiempo, la revisión de estos documentos por las instituciones estatales implica largos tiempos de respuesta para brindar observaciones y, a la larga, aprobar los trámites realizados.

Del mismo modo, los documentos que deben ser presentados por los mineros en el momento de realizar actividades de la operación minera y para la comercialización del mineral, generan una serie de confusiones debido a su complejidad. Además, su incumplimiento tiene efectos importantes en la permanencia dentro del Reinfo (algunos pueden ser excluidos), consecuencias administrativas (multas y sanciones) y hasta sanciones penales en algunos casos.

En consecuencia, el paso a paso de los procesos administrativos presenta una serie de cuellos de botella que se entienden a partir de los siguientes desafíos:

- a. Procesos complicados e inadecuadamente adaptados a la MAPE, lo que conlleva la contratación de consultores y errores en la documentación presentada por los mineros.
- b. Procesos internos de las oficinas gubernamentales que involucran numerosas entidades estatales y experimentan largos retrasos.
- c. Ausencia de un sistema de seguimiento abierto de la documentación presentada por los mineros, lo que genera falta de transparencia.
- d. Priorización informal de expedientes para la formalización.
- e. Ausencia de incentivos administrativos o económicos para la formalización.

A continuación desarrollamos cada uno de estos desafíos.

a. Procesos complicados e inadecuadamente adaptados a la MAPE y contratación de consultores.

Los procesos administrativos para la formalización y las operaciones de la MAPE no se han adaptado de manera adecuada a las particularidades de esta actividad. El punto de partida de los requisitos establecidos en 2002 tomó como referencia los requisitos para la minería a gran y mediana escala, lo cual resulta problemático debido a que, más allá de las diferencias en los volúmenes de producción, las dinámicas de la MAPE son diferentes a las de la mediana y gran minería²⁷. En el proceso integral, se intentó mejorar los procesos administrativos y requisitos, pero, en la práctica, estos son demasiados complejos y se requiere mucho tiempo para su aprobación. Ello dificulta su aplicación en el contexto de la MAPE. Además, los requisitos administrativos no se han ajustado a las diferentes formas de operaciones mineras dentro de la MAPE. Esto tiene como consecuencia que el proceso de formalización resulte costoso para los pequeños mineros, lo que no constituye una opción viable para aquellos que operan a menor escala.

Los formularios exigidos en el proceso de formalización son complejos y requieren de un conocimiento técnico considerable. En la práctica, esto ha llevado a la contratación de consultores especializados para poder completar dichos formularios. Sin embargo, este punto es problemático, ya que el costo de contratar a estos consultores suele ser muy elevado y, a pesar de ello, la calidad de las aplicaciones resultantes suele ser baja.

Las aplicaciones del expediente técnico y el Igafo son continuamente observadas por los funcionarios encargados debido a que los documentos están incompletos o contienen información imprecisa o errónea. Los funcionarios notan que, en muchos casos, los consultores simplemente copian y pegan información de otros instrumentos ambientales, lo que conduce a la inclusión de datos incorrectos sobre la operación minera en cuestión. Además, esta mala práctica ha llevado a que los consultores incorporen elementos innecesarios o inapropiados en los compromisos

²⁷ Para un análisis detallado sobre las diferencias en las operaciones de la MAPE y la minería convencional (gran y mediana minería) desde una perspectiva global, véase Kempy Owen (2019); para una comparación en casos de la región andina, véase Quiñón (2021).

ambientales, lo que genera mayores compromisos, responsabilidades y gastos para el minero.

«Hay diferentes observaciones, se equivocan en sus coordenadas de explotación. Por otro lado, nunca desagregan la información sobre los insumos que utilizan, el tipo de equipo que utilizan, cuántas personas trabajan, cuántos frentes tienen. Esto es importante para la evaluación porque en relación con ello tenemos que ver qué tipo de daños ambientales pueden causar, y en función de ello, cuáles serían los compromisos».

Funcionaria en Arequipa

Durante las entrevistas realizadas, se evidenció que buena parte de los mineros tienen una gran desconfianza de los consultores, ya que, cuando las autoridades realizan observaciones a los expedientes, los mineros no pueden contar con la ayuda de los consultores debido a que estos no se encuentran disponibles o les cuestan más dinero. Como consecuencia inmediata, muchos mineros optan por abandonar el proceso de formalización o ven denegada su solicitud.

b. Procesos internos de las oficinas gubernamentales que involucran numerosas entidades estatales y experimentan largos retrasos.

La revisión, devolución y subsanación de los documentos administrativos requeridos para culminar el proceso de formalización tardan demasiado dentro de las oficinas de las instituciones competentes. En las tres direcciones regionales visitadas, en las oficinas de enlace de las instituciones nacionales y en las entidades opinantes, aseveran que no pueden cumplir con los plazos establecidos para la revisión de los procesos administrativos, y que estos los superan largamente. Esto se debe al gran volumen de documentación que deben revisar y a los cuellos de botella internos en los procedimientos que realizan, así como a las limitaciones en la contratación de personal y el tipo de contrato con que estos cuentan.

El número de diferentes organizaciones gubernamentales involucradas en la administración del proceso de formalización indica el potencial de complicaciones y retrasos potenciales en el sistema:

Requisitos	Instituciones y oficinas involucradas
Mantener el Reinfo vigente	DGFM, DREM
Mantener un RUC activo	Sunat
Aprobación del Igafo o IGAC	DREM y entidades opinantes (ANA, Serfor, Sernanp)
Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial	DGFM, DREM, Sunarp, municipalidad
Acreditación de titularidad, contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera	DGFM, DREM, Ingemmet
Declaración jurada que reemplaza el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos	Mincul
Expediente técnico mediante formatos	DREM

Tabla 3. Organizaciones estatales y la formalización.

En la práctica, los procesos administrativos presentan varios cuellos de botella en cada paso, lo que dilata la revisión de la documentación enviada y retrasa los plazos estipulados para su aprobación.

A modo de ejemplo, en la figura 11 se presentan el procedimiento administrativo y los principales cuellos de botella de la evaluación del Igaform por el área encargada dentro de una DREM.

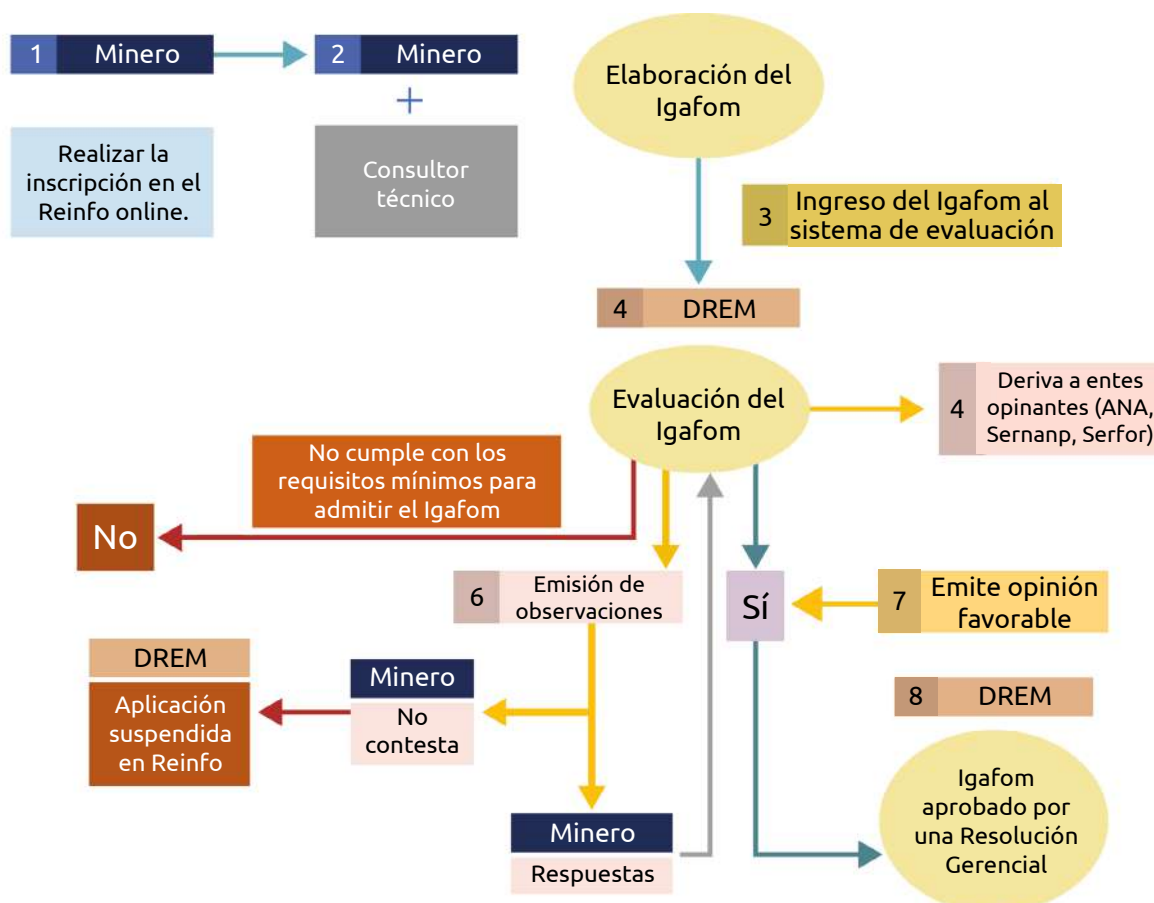


Figura 11. Cuellos de botella en la evaluación del Igaform.

En cada uno de estos pasos que se sigue para lograr la aprobación del Igaform, se identificaron problemáticas comunes en las tres regiones de estudio (véase la tabla 4).

El **primer paso** se refiere a la inscripción del minero en el Reinfo, la cual se realizó de manera *online* hasta septiembre de 2020. Al respecto, se señalaron varios problemas referidos al registro de datos de los mineros, el envío de datos incompletos y, aún más problemático, el registro erróneo de las coordenadas de la operación minera. Esto último supone una grave falta que afecta directamente en el momento de la evaluación de la documentación. Realizar un cambio de coordenadas, además, requiere el cambio de derecho minero, lo que puede tardar meses en resolverse. Además, como mencionaron algunos entrevistados, muchos mineros se registraron en el Reinfo para poder continuar operando, pero sin intención de culminar el proceso, o se registraron pero únicamente para la actividad de explotación, no para beneficio. Este primer paso, como se detalla a continuación, genera varios problemas futuros para que los mineros culminen el proceso.

Pasos administrativos	Principales problemas
1. Inscripción en el Reinfo	<ul style="list-style-type: none"> • Información errónea o incompleta en los formularios (datos del usuarios y coordenadas). • RUC no vigente y registro en un régimen tributario no acorde. • Registro incompleto para explotación y beneficio.
2. Elaboración del Igafo	<ul style="list-style-type: none"> • Igafo de baja calidad y copia de otros Igafo. • Vínculo informal e inestable entre consultor y minero. • Consultor no cumple con los requisitos normativos y especialización en la MAPE. • Generación de compromisos ambientales no acordes con la operación de la MAPE.
3. Ingreso del Igafo en el sistema de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Registro incompleto de la información del usuario o de la documentación requerida (boletas, anexos, etc.). • Sistema de gestión de los Igafo poco organizado y trazable.
4. Evaluación del Igafo	<ul style="list-style-type: none"> • Igafo observado por las inconsistencias de información. • Limitado personal para la carga administrativa en la revisión de los Igafo. • Minero y consultores no responden a las observaciones realizadas. • Criterios de priorización de los Igafo opacos y poco claros. • Limitada disponibilidad de recursos para la verificación en campo del Igafo.
5. Derivación a entidades opinantes	<ul style="list-style-type: none"> • Retrasos en la revisión por entidades opinantes, por limitado personal. • Criterios poco claros en la prioridad de Igafo derivados.
6. Emisión de observaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Minero y consultores no responden a las observaciones realizadas. • Mecanismos de retroalimentación poco eficientes. • Persistencia de las observaciones e inadmisibilidad del Igafo.
7. Opinión favorable	<ul style="list-style-type: none"> • Retraso en la decisión y elevación de la decisión.
8. Resolución de aprobación	<ul style="list-style-type: none"> • Retraso en la comunicación y firma de la resolución que aprueba el Igafo.

Tabla 4. Principales problemas en la evaluación del Igafo.

En la elaboración del Igaform (**paso 2**), el minero suele recurrir a un consultor, quien es contratado y debe cumplir con un perfil establecido por la normativa. En la práctica, esta relación entre minero y consultor suele ser muy inestable y estar llena de inconvenientes. Por un lado, el consultor en muchos casos no cumple con el perfil requerido o con el nivel de especialización suficiente en la MAPE. Por otro lado, el Igaform que elabora no suele ser de buena calidad, lo que genera una serie de observaciones una vez que es revisado por la DREM. Por ejemplo, se ha identificado que muchos consultores hacen «copia y pega» de otros Igaform que elaboraron, con serios errores en la información brindada, la cual no coincide con las características de la operación minera. Este «planchazo», como lo llaman los mineros o los exfuncionarios consultados, es muy común y usual, en particular porque los Igaform piden información detallada sobre diversos componentes del área de operaciones.

Un aspecto que ha sido resaltado en las entrevistas con funcionarios es que, en estos Igaform de mala calidad, incluso se generan compromisos ambientales que no son adecuados para la escala de la operación minera. Es decir, algunos mineros presentan un Igaform con compromisos de remediación de impactos muy por encima de sus capacidades (recursos económicos, tecnologías, monitoreo), que se asemejan a un instrumento de gestión ambiental para la mediana o gran minería. Esto es muy problemático porque, de ser aprobado el Igaform en esas condiciones, el minero se autoimpone estándares ambientales que no podrá cumplir.

También se identificaron varios problemas en el momento de ingresar el Igaform a través del sistema virtual o por mesa de partes (**paso 3**). En particular, se hizo referencia a que no se adjuntaban los comprobantes de pago o que las firmas que deben acompañar la documentación no estaban completas. En este punto, algunos funcionarios reconocieron que no se realiza una buena revisión preliminar de los documentos antes del ingreso de los expedientes. Una vez que el documento ingresa formalmente, este debe ceñirse a los plazos y observaciones establecidos en los procedimientos administrativos, y es más complicado que los mineros puedan enmendar errores. Además, en las mesas de partes donde se entregan los documentos en físico, el sistema de organización de la documentación puede generar confusiones entre los propios funcionarios debido a que no cuentan con la infraestructura para realizar un seguimiento apropiado o a que solo una persona cuenta con los accesos correspondientes al sistema de gestión documentaria.

El **paso 4** es el más importante, dado que es la evaluación del Igaform por la DREM (o ARMA en Arequipa). Este consiste en dos momentos clave. El primero es la declaración de admisibilidad y el segundo es la evaluación técnica. En el primer momento, suelen realizarse las observaciones de forma sobre la presentación del Igaform, y se detectan los problemas antes descritos sobre errores en la información del usuario y en las coordenadas, falta de firmas e incumplimiento de requisitos por parte del consultor, entre otros. Si se declara inadmisibile el expediente, el minero debe volver a enviarlo subsanando los errores.

El segundo momento es la evaluación técnica, que es cuando se generan más complicaciones referidas a las inconsistencias dentro del Igaform y se realizan las observaciones de fondo respecto a los compromisos ambientales y demás

relacionados (**paso 6**). En este momento, también se comunican las observaciones realizadas por las entidades opinantes (**paso 5**).

En particular, la DREM emite una comunicación al minero para que subsane las observaciones realizadas. Un aspecto clave es que, según los datos recopilados en entrevistas, por lo menos el 60% de los mineros que llegaron hasta esta etapa no responden y no llegan a subsanar las observaciones. Es decir, abandonan el proceso, lo que ocasiona que se suspenda su Reinfo.

Existen varios motivos para este abandono. Por un lado, los consultores no contestan al minero cuando se les envían las observaciones y, debido a los limitados conocimientos técnicos de los mineros, estos ya no continúan con el proceso. Otro motivo son los problemas de comunicación entre la DREM y los mineros, precisamente porque el seguimiento de los expedientes de una manera fácil y abierta sigue siendo un tema pendiente hasta el momento. Más aún, la DREM puede realizar observaciones por única vez. En caso el minero no logre resolver las observaciones y esta situación persista, la DREM se ve obligada a declarar inadmisibles los Igafo, y el proceso debe reiniciarse.

En este paso es importante destacar que las DREM destacan la sobrecarga en el número de Igafo y de documentación que deben revisar. Esto se debe a que los Igafo pendientes se siguen acumulando desde años anteriores y el personal con el que cuentan es insuficiente. Por ejemplo, en Arequipa, un exfuncionario del ARMA, que en esta región es la oficina encargada de revisar los Igafo, señaló que, antes de salir de su puesto, tenían pendientes de revisión más de 2000 Igafo, pero que solo contaban con seis técnicos y dos abogados para ello.

En la evaluación que realiza la DREM, esta debe derivar el Igafo a las entidades opinantes para que lo evalúen como parte de sus funciones y competencias (**paso 5**). Al igual que la DREM, cada una de estas oficinas tiene sus propios procesos internos para realizar el seguimiento y la evaluación de los Igafo en los componentes que les corresponden. Los retrasos también ocurren en este paso por las limitaciones de presupuesto y personal en las entidades opinantes descritas anteriormente. En particular, se destacan la situación de la ANA y las demoras en la revisión, más aún considerando que, según la estimación de un exfuncionario consultado, el 60% de los Igafo que revisan en Arequipa señalan que hacen uso de fuentes de agua.

Si el minero resuelve las observaciones realizadas por las entidades opinantes, estas emiten una opinión favorable (**paso 7**), lo cual, sumado a la opinión favorable de la DREM, da como resultado la aprobación del Igafo mediante una resolución (**paso 8**). La emisión de esta resolución puede sufrir demoras si no es priorizada por los altos directivos regionales, o debido a que estos son constantemente reemplazados. Un funcionario de una DREM reconoció que, en ocasiones, un Igafo puede tener la opinión favorable para su aprobación mediante una resolución, pero este aún no se emitiría por demoras a nivel gerencial.

Como ha podido apreciarse en cada uno de estos pasos, los mineros y funcionarios involucrados en el procedimiento enfrentan constantes dificultades para el

cumplimiento de los requisitos de formalización dentro de los plazos establecidos.

Se identificaron cuellos de botella similares para la revisión de los expedientes técnicos, los cuales presentan incluso mayores dificultades en la revisión de los requisitos del contrato de explotación y la acreditación de autorización de uso del terreno superficial, debido a que estos se rigen por sus propios procedimientos y diferentes oficinas. Estas problemáticas son transversales en las tres regiones. Como ejemplo, en la región Madre de Dios, tanto los mineros como los funcionarios enfrentan un proceso de aprobación más complicado debido a la superposición de concesiones. Esta situación se debe a que los mineros operan en áreas donde las concesiones se superponen con otras categorías de terrenos, como concesiones forestales, concesiones agrícolas o incluso dentro de áreas naturales protegidas, además de la existencia de concesiones caducas.

c. Ausencia de un sistema de seguimiento abierto de la documentación presentada por los mineros, lo que genera falta de transparencia.

En la práctica, la ausencia de un sistema de información claro y la alta rotación de los funcionarios encargados de la revisión documentaria hacen que el seguimiento de los documentos sea frustrante tanto para los propios funcionarios como para los mineros. Esta situación se repite en las diferentes instituciones involucradas en el proceso de formalización. Los mineros señalan que «tienen que viajar a la capital de la región o incluso ir hasta Lima» para poder conocer el estado de su trámite.

Como ya se ha señalado, las oficinas de atención en los distritos mineros son escasas. La mayoría de las oficinas estatales que administran la formalización se encuentran lejos de los puntos de operación minera, y la infraestructura de transporte resulta deficiente y costosa. Por ejemplo, la Dremeh se encuentra en Puerto Maldonado, a cinco horas de viaje de Huepetuhe o Mazuko, zonas de operación de la MAPE cuyo acceso varía dependiendo de la temporada de lluvias. La misma situación ocurre en Pataz, que se encuentra a 13 horas de viaje, a las que hay que añadir las horas de transporte hacia las zonas específicas de operación y las horas de espera por un vehículo que realice la ruta deseada. Esta problemática es análoga a la de los funcionarios de las direcciones regionales cuando deben visitar las áreas de operación minera.

Al mismo tiempo, al visitar las municipalidades distritales se encontró que, a veces, los funcionarios no cuentan con información suficiente para responder las consultas recurrentes de los mineros. Así, el traslado a la ciudad capital de la región o a Lima se vuelve más urgente en caso el minero desee obtener información sobre sus propios trámites.

No es posible realizar un seguimiento de las solicitudes mediante el sistema ni dentro de cada institución ni en el gobierno en su conjunto. Esto significa que no está claro por qué algunas solicitudes tardan años en ser atendidas, mientras que el proceso de otras avanza con relativa rapidez. Esto deja a los funcionarios expuestos a acusaciones de malas prácticas y corrupción. También puede significar que las solicitudes se pierden en el sistema, y es posible que los mineros no sepan cómo hacer avanzar sus procesos de solicitud.

¿Cuánto cuesta en tiempo y en dinero realizar los trámites administrativos de la formalización minera?

Los procesos administrativos no se encuentran estandarizados a nivel nacional, por lo que cada gobierno regional establece un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) distinto. Del mismo modo, los costos para elaborar los instrumentos ambientales difieren en cada región según el tipo de instrumento (Igaform individual o colectivo), la complejidad geológica y el área minera. Desde la DGFM, estiman que el costo base para la formalización se encuentra en 21 000 soles si es un proceso individual y 41 000 soles para uno colectivo. Estos montos base muestran que son procesos con altos costos para los mineros, y, en el terreno, hemos encontrado que estos costos son ampliamente superados.

En La Libertad, los testimonios de mineros y expertos calculan un monto mínimo de 8000 soles para iniciar la elaboración del Igaform. Este puede incrementarse en promedio hasta los 60 000 soles dependiendo de la complejidad de las muestras que deban analizarse y del seguimiento que hace el consultor al expediente. Un monto similar de 60 000 soles es el indicado en Arequipa, el cual puede elevarse aún más dependiendo del tipo de operación. En Madre de Dios, el costo mínimo de elaboración del Igaform para un minero de subsistencia es de 5000 soles.

En total, incluyendo el expediente técnico y los otros procesos administrativos, el costo de realizar el proceso de formalización oscila entre 20 000 y 50 000 dólares en promedio por operación minera, según las entrevistas a los mineros y consultores. Esto supone una barrera económica para la formalidad dado que, como ha expresado un pequeño minero, «algunos están en condiciones económicas de pagarlos, y otros, no».

Pero los altos costos no son el único problema. En la experiencia de los mineros, el tiempo de evaluación suele ser bastante dilatado. Según la normativa, esta revisión no debería tardar más de 30 días; no obstante, en la práctica, la revisión del Igaform tarda de uno a tres años, lo que incluye la subsanación de observaciones y el reingreso del expediente para su aprobación. Además, los funcionarios, de manera previsional, exigen que los mineros cuenten con otros requisitos, como el contrato de explotación o la acreditación de autorización de uso del terreno superficial, a fin de que el esfuerzo económico y de tiempo no sea en vano. Como relata un minero, en el momento de entregar su Igaform, un funcionario de un gobierno regional le comentó que «sin contrato de explotación, este no sirve prácticamente... lo voy a recibir solo por compromiso».

Estas demoras administrativas tienen además una consecuencia importante en la práctica. En muchos casos, los tiempos que toma la evaluación del Igaform exceden el tiempo de vida útil de la operación, por lo que, una vez que se aprueba el instrumento, este pierde validez. A su vez, para entonces, el minero ya se trasladó a otra bocamina, por lo que debe repetirse el ciclo administrativo.

Un funcionario de una dirección regional de minería señaló que completar la revisión de los expedientes al ritmo actual tardaría por lo menos 11 años. El proceso de formalización vence en diciembre de 2024.

d. Priorización informal de expedientes para la formalización.

Los cuellos de botella internos del sistema administrativo, la opacidad en la gestión de la información y la urgencia por cumplir con las metas establecidas, generan espacios para prácticas informales dentro de las oficinas. A veces, parece que estas prácticas informales tienen como objetivo ayudar a mejorar las posibilidades de los mineros para formalizarse. Por ejemplo, varios funcionarios y mineros reconocen la existencia de canales de comunicación directa ocasionales que proporcionan a los mineros información anticipada sobre las observaciones que tendrá su expediente técnico o su instrumento ambiental, antes de la emisión de una resolución formal, a fin de que puedan ir subsanándolas y evitar que el plazo expire.

Las prácticas informales para priorizar la atención de la documentación presentada por los mineros son habituales en las oficinas de los gobiernos regionales, pero, en muchos casos, los criterios detrás de estas decisiones resultan poco claros. Una funcionaria de una entidad opinante, la cual se encarga de evaluar y emitir opinión sobre los componentes que le corresponde revisar en el Igaform, detalló que los gobiernos regionales les envían periódicamente una lista de Igaform con carácter de urgencia a fin de que prioricen su revisión en el orden que les indican. Debido a que esta lista es enviada por medio de un documento formal, no pueden ignorar dicha solicitud y prioridad. Al evaluar la lista, la funcionaria relató que no se encuentra un criterio que justifique el orden de prioridad. En algunos casos, pueden ser Igaform colectivos, por lo que podrían tener mayor impacto en el número de mineros formalizados; en otros casos, puede ser porque son Igaform «sencillos» de tramitar debido a que no cuentan con muchas observaciones. En cualquier caso, no quedan claros los motivos por los que el gobierno regional les da prioridad.

Según las entrevistas realizadas a exfuncionarios, una gran parte de los Igaform o los expedientes técnicos no son revisados en orden cronológico sino por listas de prioridades elaboradas en las oficinas de los gobiernos regionales, de ahí que algunos expedientes tarden años en ser evaluados, mientras que otros requieran solo de unos meses. Esto puede dar la impresión de la existencia de favoritismos entre los funcionarios a nivel regional. Esta sensación de favoritismo es compartida por buena parte de los mineros entrevistados en las tres regiones.

En parte, esto puede tener su origen en una práctica común a la que hicieron referencia algunos exfuncionarios, consultores y mineros entrevistados: los funcionarios tienen sus consultoras propias o una lista de empresas consultoras que son «recomendadas». Según testimonios de algunos exfuncionarios que laboran en o dirigen estas consultoras, ellos brindan estas «recomendaciones» debido a que «otros consultores no realizan su trabajo de manera profesional», mientras que, si contratan con sus empresas consultoras, no tendrán problemas y garantizan la aprobación de sus documentos. En parte, esto se debería a que, debido a su experiencia dentro del sistema, manejan con mayor detalle los procesos internos y tienen mayor capacidad técnica. En casos más extremos, algunos mineros entrevistados refieren casos de corrupción. Así lo explica un entrevistado en una región minera:

«Lo más sano es que la consultora del funcionario te elabore el expediente para que sea aprobado en el menor tiempo posible, y lo menos sano es que el funcionario te pida dinero a cambio de la aprobación. Algunos de los funcionarios o evaluadores cuentan con una empresa consultora a nombre de otras personas o en sociedad con ellos, y si el minero contrata a dicha empresa, tiene mayor posibilidad de que su expediente sea aprobado en plazos cortos. También se da que funcionarios piden dinero directamente a cambio de la aprobación de los expedientes. Por otro lado, existen mineros que se acercan a los funcionarios a ofrecerles dinero a cambio de apresurar la aprobación de sus expedientes».

Empresario minero

Otra respuesta alternativa para entender la priorización de solicitudes es que el sistema de gestión pública premia el cumplimiento de los indicadores de resultados. En las tres regiones en las que se realizó trabajo de campo, se pudo conocer que los funcionarios estiman cuáles son los expedientes que tendrían mayores oportunidades de culminar el proceso de formalización. Estos serían los expedientes priorizados, que contribuirían a mejorar los indicadores de «éxito» y les ayudarían a recibir mayor presupuesto. Por ejemplo, una funcionaria del Gobierno Regional de Madre de Dios relató lo siguiente:

«Tenemos que evaluar a todos los que están dentro de este proceso, incluyendo a los que tienen un Reinfo dentro de concesiones extinguidas. El presupuesto asignado nos mide las metas de los formalizados, pero es una carga muerta para la dirección tener que atender los Igafo que no van a concluir en una formalización (que son la mayoría) por estar en concesiones caducadas. Como es un proceso administrativo, atendemos todos los Igafo. No cumple nuestra meta, pero tenemos que realizarlo para cumplir con nuestras obligaciones de acuerdo con la normativa actual».

Empresario minero

e. Ausencia de incentivos administrativos o económicos para la formalización.

A los complejos requisitos de formalización, además, hay que añadir los requisitos que los mineros artesanales y pequeños mineros deben cumplir para continuar operando. Estos incluyen requisitos en materia tributaria, contable y laboral; permisos para uso de explosivos; permisos para uso de insumos químicos, entre otros. Cada uno de estos trámites administrativos debe realizarse con una entidad estatal diferente y presenta cuellos de botella particulares. Estos trámites incluyen los siguientes:

- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat): declaración de obligaciones tributarias (libros contables), declaración de insumos químicos y bienes fiscalizables.
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil): declaración de trabajadores en planilla (Plame) y programa de seguridad y salud ocupacional.
- Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (Sucamec): registro de uso de explosivos.

- Minem: declaración semestral y anual de producción (Estamin), derechos de vigencia.

Para comercializar el mineral, además de lo anterior, se requiere de un nuevo grupo de documentación. Por ejemplo, la Asociación Nacional de Plantas de Beneficio (Anplaben) contabiliza un total de 25 documentos que deben acreditar los actores involucrados en los diferentes pasos que se realizan en la comercialización en el caso de la minería de socavón²⁸. Un experto consultado sobre la misma materia indicaba que, como mínimo, se debían acreditar por lo menos 17 documentos. En buena parte, esta diferencia en el número de requisitos se debe a que, hasta el momento, no existe un protocolo para la comercialización de minerales que establezca la documentación y los pasos por seguir en este proceso.

Algunos mineros formalizados se quejan de que la carga administrativa una vez culminado el proceso de formalización, es tan alta que desearían no haberse formalizado. Esto se debe a que, una vez obtenida la condición de «formal», los requisitos administrativos descritos son de carácter obligatorio²⁹. A ello se suma el cumplimiento de los compromisos ambientales establecidos principalmente en el Igafo correctivo y preventivo. Del mismo modo, se adquieren mayores compromisos tributarios, laborales y contables, que deben cumplir satisfactoriamente si desean mantenerse en la formalidad.

En línea generales, una vez que el minero es formal, se convierte en un sujeto fiscalizable y debe cumplir con la normativa sin excepción, lo que dista mucho de su situación cuando era informal. Este punto ha sido reconocido también por asesores que acompañan el proceso de formalización de los mineros. Para graficar este punto, Usaid ha publicado un *Manual de obligaciones para los operadores de la MAPE en la Amazonía*, con una lista extensa de requisitos administrativos, muchos de los cuales son desconocidos por los mineros en vías de formalización³⁰.

«No se conoce de ningún incentivo o condición que favorezca al minero. Debería implementarse alguna modalidad para dar otro trato y facilidades a los mineros formalizados, con acceso a mejores tecnologías y acercándolos al mercado [...] El minero hace su propio balance de ser formal: va a pagar impuestos, mientras que antes no lo hacía; va a reportar los incidentes en la entidad correspondiente, [algo que] nunca lo han hecho».

Funcionario del Gobierno Regional de Madre de Dios

Los cuellos de botella administrativos y la dilación del proceso de formalización tienen una consecuencia importante: la deslegitimación del proceso y de la aspiración a acceder al sector formal. El elevado número de mineros que abandonan el proceso

²⁸ Información presentada por Ulises Solís, presidente de la Asociación Nacional de Plantas de Beneficio del Perú (Anplaben) en la Quinta Audiencia Pública Minería a Pequeña Escala (MAPE) organizada por la Comisión de Energía y Minas del Congreso y realizada el viernes 14 de abril de 2023.

²⁹ Véase Martínez, Smith y Malone (2023) para profundizar en las problemáticas de los mineros que culminan el proceso de formalización y los limitados incentivos con los que estos cuentan.

³⁰ Véase Camborda (2021).

y los testimonios recogidos por funcionarios, mineros, consultores y expertos, muestran el cansancio de insistir en un proceso de formalización que no genera incentivos sino únicamente costos.

Legitimidad del proceso de formalización y los trámites administrativos

«Me parece que el proceso de formalización es una pérdida de tiempo. Hay proveedores que se están esmerando en cumplir todos los pasos del proceso de formalización. Ya han presentado su Igaform correctivo y preventivo, y no les dan el visto bueno. Allí duerme el sueño de los justos. Mientras eso no se destrabe, seguimos trabajando de la manera anterior. No hay condiciones en las concesiones porque no podemos dar el siguiente paso, que es el contrato de explotación o un contrato con la concesión».

Minero artesanal de Arequipa

«La lentitud en los trámites y los costos económicos desaniman al minero. Este se ve en un dilema [de] si le conviene ser legal o ilegal, porque a veces al ilegal le va mejor sin tramitar tanto».

Funcionario de una dirección regional de Madre de Dios

«Mientras más lento se hace el proceso de formalización, genera más informalidad. Tampoco motiva ver que el minero informal o ilegal está aprovechando el recurso sin ninguna responsabilidad de cubrir costos. Quien está en el proceso ve esta situación y se pregunta por qué ellos tienen que asumir [costos] y los otros no. También hay un buen grupo de mineros a los que no les preocupa vincularse con la informalidad o la ilegalidad. En general, ellos quieren formalizarse, pero sienten que su inversión es en vano y tanto dinero destinado y tiempo para seguir en lo mismo les generan desánimo y cansancio».

Funcionario de Madre de Dios

«Uno de los principales problemas que genera la lentitud del proceso, es que los mineros han perdido la esperanza de formalizarse. En muchos casos, ya no quieren formalizarse. Algunos solo se abocan a hacer la actividad minera, pero ya no vienen a hacer el seguimiento a sus expedientes, ya no van donde sus consultores, no revisan en qué estado se encuentran sus expedientes».

Consultor de mineros artesanales en Arequipa

«No se puede especificar un monto, pero todo es pago de dinero. Es cierto que la ANA no cobra, pero volver a hacer otro expediente y volver a ir a evaluar es más inversión de tiempo y pagos a los consultores».

Presidente de un gremio de mineros de Madre de Dios

2.4 Sistema tributario y contable.

El funcionamiento y cumplimiento del sistema tributario presenta desafíos significativos en relación con los incentivos para que los mineros culminen el proceso de formalización. La MAPE a menudo opera en un contexto de informalidad económica, lo que dificulta la recaudación de impuestos y regalías por parte del gobierno. Además, la complejidad del sistema tributario y la falta de conocimiento de los requisitos fiscales por parte de los mineros pueden desincentivar la formalización, en especial cuando no cuentan con un asesoramiento adecuado en sus sistemas contables internos. Esto plantea la necesidad de abordar estos obstáculos para lograr una mayor integración de la MAPE en el marco legal y el fiscal, así como de acciones de acompañamiento técnico en esta materia.

El resultado final es que se genera una doble problemática. El Estado no puede ampliar su base tributaria ni recaudar impuestos debido a las dificultades de los mineros para cumplir con el sistema fiscal. Las dificultades para el cumplimiento de las obligaciones tributarias podrían causar evasión de impuestos, y además podrían sumarse acciones informales e ilegales en la gestión contable. Debido a lo anterior, el vínculo entre el sistema tributario y el proceso de formalización ha sido motivo de especial atención tanto de parte de los mineros que aspiran a la formalidad, como de los funcionarios de las agencias estatales y otros actores que participan en la cadena de valor.

La MAPE no recibe incentivos fiscales para formalizarse, lo que puede hacer que los mineros prefieran permanecer en la informalidad. La falta de beneficios fiscales puede disuadir a los mineros de cumplir con los requisitos de formalización, perpetuando la evasión de impuestos. Las dificultades que se experimentan al intentar cumplir con los requisitos fiscales son las siguientes:

- a. El sistema tributario no tiene suficientemente en cuenta la diversidad y naturaleza de la MAPE.
- b. Falta de capacitación a los mineros en temas tributarios y contables.
- c. Falta de comprensión de la Sunat sobre la MAPE, y su autoridad sobre esta.
- d. Limitado acceso al sistema bancario y a créditos, y barreras para la inclusión financiera.
- e. La informalidad de las economías en las zonas mineras.
- f. Dificultades para cumplir con los requisitos fiscales invitan a recurrir a un sistema informal para su cumplimiento.

Está muy claro que la formalidad requiere del cumplimiento del sistema tributario, y los mineros que quieren formalizarse dicen que quieren contribuir con la sociedad mediante sus impuestos. Para que esto sea posible, el sistema fiscal debe abordar las dificultades experimentadas por la MAPE a fin de permitirle formalizarse.

a. El sistema tributario no tiene suficientemente en cuenta la diversidad y naturaleza de la MAPE.

El sistema tributario no diferencia suficientemente los requisitos fiscales y contables entre diferentes tamaños de operaciones y tipos de minería. En el marco normativo

general relacionado con el sistema fiscal, se establecen diferentes tipos de regímenes tributarios de acuerdo con los volúmenes de ingresos de las personas naturales o jurídicas. En el caso específico de la MAPE, el régimen tributario aplicado es el mismo que el régimen tributario general, por lo que su aplicación y supervisión por el organismo regulador no suele considerar las características y dinámicas particulares de una economía con diferentes escalas como la MAPE.

Además, la complejidad de la normativa tributaria, que no siempre encaja bien con la realidad de la MAPE, ha generado que muchos en el sector eviten formalizarse, o incluso, si ya están formalizados, sientan reticencia a cumplir con dichas normas. Por ejemplo, aunque varias personas que trabajan en la MAPE se han registrado oficialmente en el Reinfo, se enfrentan a un sistema tributario que no se ajusta a su situación. Este sistema no solo es complicado, sino que a veces no refleja con precisión la economía que intenta gravar. Todo esto desanima a cualquiera que desee formalizarse en el ámbito de la MAPE.

b. Falta de capacitación a los mineros en temas tributarios y contables.

Los mineros cuentan con limitada información especializada en temas tributarios y contables. Muchas operaciones de la MAPE se ubican en un entorno caracterizado por la falta de educación financiera y contable. Los mineros artesanales y de pequeña escala a menudo no tienen una comprensión sólida de los conceptos contables básicos, lo que puede dificultarles la realización de registros precisos y conducir a la generación de informes financieros incoherentes. Incluso si cuentan con los servicios de un contador, la falta de conocimiento financiero puede limitar su capacidad para cumplir con sus obligaciones tributarias.

«La Sunat nunca ha aparecido en Central. Si nosotros hemos ido hasta Arequipa, la Sunat tendría que venir, porque tenemos ambientes para que desarrolle su trabajo. Esa institución nunca se ha preocupado por el minero artesanal porque nunca se han dado la molestia de darnos una capacitación ni orientarnos en el proceso de formalización minera. Nada de eso, a pesar de que nosotros trabajamos con contadores».

Minero artesanal de Central Cerro Rico, Arequipa

«La Sunat también debe capacitarnos, porque muchos compañeros desconocen, por eso no facturan, eso trae miedo. El embargo [de cuentas] es un malestar porque se ve que embargan por mal uso de su RUC, y [las] UIT son muy caras. No estamos en contra de las multas, pero no con multas de UIT para el minero artesanal. En eso yo no estoy de acuerdo con la Sunat y con su manejo. Nosotros estamos pagando el 18%, como las empresas grandes, pero no gozamos de los beneficios de los grandes».

Pallaquera de Arequipa

Por lo general, deben contratar a un contador o un asesor que los oriente en la gestión de la contabilidad de sus operaciones y del seguimiento al pago de impuestos.

Además, la MAPE no suele disponer de herramientas de contabilidad sofisticadas, lo que hace que la gestión financiera manual sea propensa a errores y carezca de eficiencia. La falta de inversión en logística y tecnología, reduce la capacidad de los mineros para mantener registros financieros detallados y generar informes precisos. Según los testimonios recogidos, una problemática es que un grupo importante de mineros ha enfrentado situaciones de mal asesoramiento o incluso pérdida de dinero debido a que el contador no cumplió de manera adecuada con sus responsabilidades. Ello ha devenido en multas y sanciones administrativas de la Sunat, que desincentivan al minero de mantenerse dentro del sistema formal.

El desconocimiento de los beneficios tributarios disponibles profundiza la confusión y el temor del minero artesanal a acceder al sistema formal. Algunos pueden no estar al tanto de los beneficios tributarios y las exenciones disponibles para ciertas actividades, lo que resulta en pagos excesivos de impuestos.

«Los mineros no entienden casi nada. Por ejemplo, que el IGV que les va a descontar la Sunat no va a retornar a ellos; eso es mentira. Porque cuando tú factures, se va a tener que declarar y te van a pagar más el IGV. Eso algunos no entienden, piensan que les van a restar sus ganancias. Allí están desinformados los mineros porque, por temas tributarios, aún hay miedo a la formalización».

Minero de Arequipa

En materia tributaria y contable, ello significa un problema importante para los mineros que desean acceder al mercado formal y mantenerse en él. Por ejemplo, los mineros se encuentran obligados a realizar la declaración de su producción (mensual y semestral) y también su flujo de ingresos y egresos, para estimar los volúmenes de venta que serán la base para el cálculo de los impuestos que deben pagar. Sin embargo, debido al contexto en el que operan, difícilmente pueden acreditar sus gastos operativos de manera formal (boletas o facturas) y deducir impuestos. En consecuencia, los ingresos brutos (ventas) son considerados como utilidades, y son la base impositiva, cuando en realidad las utilidades son mucho menores. Debido a ello, los mineros no declaran de manera fiel sus ventas, a fin de evitar el pago de impuestos sin los beneficios tributarios.

c. Falta de comprensión de la Sunat sobre la MAPE, y su autoridad sobre esta.

La orientación y el acompañamiento en materia tributaria por parte del Estado, y específicamente por la Sunat, son muy restringidos, e inexistentes en algunas zonas. Dentro de esta institución, no existe un área operativa o una ventanilla de consulta destinada a la MAPE. Además, los funcionarios de la Sunat no cuentan con una capacitación especializada en MAPE, por lo que en ocasiones han realizado una orientación inadecuada a los usuarios.

«La verdadera autoridad minera es la Sunat. Esta institución es quien determina quién puede trabajar y quién no. La Sunat no tiene especialistas en minería, geología, metalurgia y tampoco [se] articula con la dirección regional de minas. Por ejemplo, en Arequipa, de 300 toneladas, se adquieren 150 onzas fino. Esto es equivalente a 270 000 dólares, con 10 trabajadores. En La Libertad, de 300 toneladas se pueden adquirir 1500 onzas, que es equivalente a 2 700 000 dólares, con 15 trabajadores. Eso se da porque la ley del mineral en el norte es mucho más alta. Eso no puede comprenderlo la Sunat: que, con un número similar de personal y la misma cantidad de toneladas, un minero pueda adquirir un monto y el otro, hasta 10 veces más».

Empresario minero en Arequipa

«No presentamos ninguna factura, compramos directamente. Cuando se compra con factura para poder declarar a la Sunat, nos quieren cobrar 15 soles más por gramo, y como la gran mayoría sabe a cuánto está el oro, nos es difícil cobrar más por nuestra mano de obra».

Compradora de oro en Madre de Dios

En los testimonios recogidos, los mineros y expertos en contabilidad señalan que el funcionario de la Sunat inscribe por defecto al minero artesanal o pequeño minero en el régimen general de impuesto a la renta, aun cuando, según las características de sus actividades, podrían optar por otro régimen impositivo. Si el minero o su contador no se percatan de ello, esta inadecuada categorización tiene consecuencias severas en las responsabilidades que asume el minero. Por ejemplo, el porcentaje de pago de impuestos es mayor en el régimen general frente a los otros regímenes y, además, se le exige un manejo de la contabilidad más riguroso.

Uno de los puntos de mayor atención y controversia es la aplicación de las normas tributarias en el proceso de comercialización de minerales. Este proceso está sujeto a rigurosas auditorías por parte de la Sunat, lo que genera inquietudes y cuestionamientos entre los diversos actores involucrados en la cadena de valor de la MAPE. En la figura 12, se presenta una reconstrucción inicial del proceso administrativo de comercialización de mineral en el caso de la minería de socavón, inspirado en casos de Arequipa y La Libertad. Este proceso se basa en talleres y entrevistas a mineros, representantes de algunas plantas de beneficio y expertos consultados. Antes que una descripción detallada de los pasos que se deben seguir para la comercialización de mineral, se muestra el denso proceso que deben realizar un minero formal (o en vías de formalización) y una planta de beneficio formal. En este sentido, se busca graficar la complejidad de cumplir con la normativa vigente y se resaltan las interacciones en el ámbito administrativo que los mineros deben realizar con las plantas de procesamiento y con la Sunat.

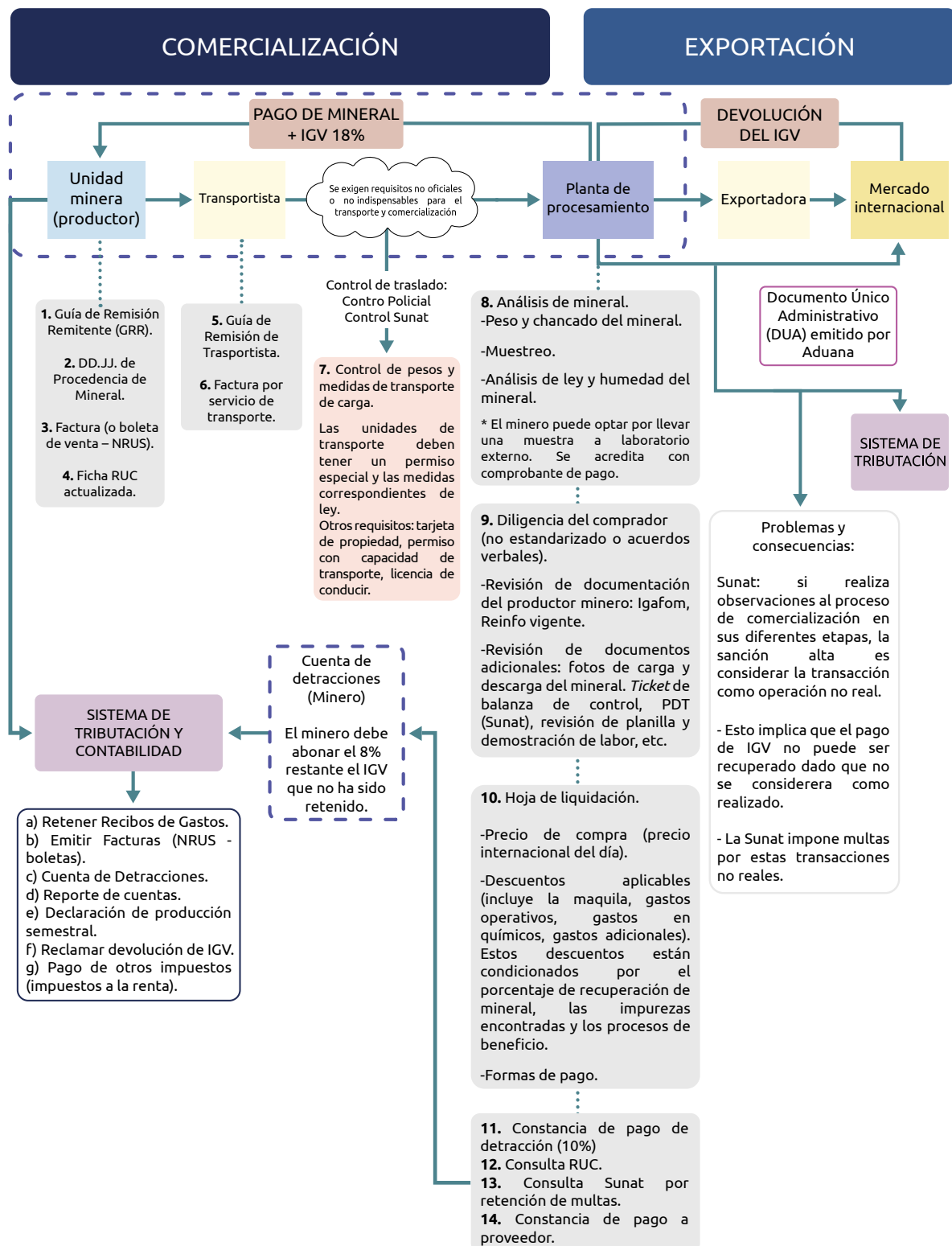


Figura 12. Proceso administrativo para la comercialización de minerales.

Respecto a la figura 12, conviene destacar cuatro aspectos clave:

- El extenso número de pasos y de documentación exigido para efectuar una comercialización de minerales requiere de una especialización en temas

tributarios y contables con la que no necesariamente cuentan los mineros. Incluso las plantas de procesamiento formales tienen dificultades para cumplir con estos requisitos administrativos. En este marco, los mineros sienten que el pago de impuestos es muy elevado y que cumplir con el sistema formal en la venta genera más costos de los necesarios.

- La poca flexibilidad del sistema de controles (tributarios, contables y de transporte de minerales) y la exigencia de documentación que no forma parte de los requisitos para la formalización o de la operación minera, ocasionan que los errores u omisiones de los propios mineros y de terceros por negligencia y desconocimiento sean recurrentes. Nuevamente, la ausencia de un protocolo de comercialización de mineral genera que se exijan requisitos no indispensables (por ejemplo, la exigencia por parte del policía de que el transportista del mineral cuente con una copia del Reinfo del minero que está vendiendo el mineral). Del mismo modo, en caso se incumpla con estos requisitos o se presenten irregularidades, las sanciones son drásticas; por ejemplo, la incautación del mineral debido a que las guías de remisión no coinciden o la pérdida de peso de carga durante el transporte debido a los cambios de humedad.
- Pueden generarse relaciones de asimetría en la relación entre los mineros y las plantas de beneficio debido a que estas cuentan con más información y poder en las transacciones que se realizan. Por ejemplo, algunas plantas de beneficio exigen que las pallaqueras emitan facturas para que puedan recuperar el IGV, a pesar de que, por los montos, esto no sería necesario. En otros casos, las plantas de beneficio realizan descuentos por temas operativos y por temas relacionados con el procesamiento del mineral. Los criterios para ello no quedan claros, lo que contribuye a una mayor desconfianza del minero hacia las plantas de beneficio y hacia el sistema formal.
- Existe una brecha de tiempo importante entre el momento en que el minero explota el mineral y el momento en que recibe el pago al vender su mineral. La cadena de pagos en el sistema formal requiere cumplir con un proceso administrativo que suele ser ajeno al minero acostumbrado a disponer de efectivo de manera inmediata.

Durante el desarrollo del estudio, ha sido bastante notorio que los actores en la cadena de valor (sobre todo los mineros y las plantas de beneficio) perciben que, «en la práctica, la autoridad minera es la Sunat», en parte debido a que la normativa otorga a esta institución competencias sancionadoras en relación con el lavado de activos, encontrándose la MAPE bajo sospecha de contribuir a este delito.

Un factor crucial que contribuye a esta relación tensa entre la Sunat y los actores mineros es el aspecto operativo de la cadena de pagos. En varias de las entrevistas con mineros y plantas de beneficio, estos actores indicaron que la Sunat puede considerar una transacción como «no real» si detecta discrepancias entre los registros operativos y la documentación relacionada con la compraventa de minerales, lo que afecta su reconocimiento de gastos deducibles de impuestos. Además, cuando los

compradores de minerales, como las plantas de procesamiento, realizan sus pagos tributarios, los mineros y las plantas pueden estar sujetos a cobranzas coactivas o embargo de cuentas por parte de la Sunat debido a deudas tributarias pendientes de los mineros. Esta situación puede llevar a los mineros a preferir el pago en efectivo de manera informal para evitar inconvenientes.

d. Limitado acceso al sistema bancario y a créditos, y barreras para la inclusión financiera.

El restringido acceso a servicios de bancarización y a créditos es un factor importante para entender las dinámicas de la cultura tributaria y la contabilidad en la MAPE³¹. Debido a que son considerados como parte de una actividad económica riesgosa, los mineros suelen ser excluidos del sistema financiero, sin posibilidad de acceder a préstamos. Una consecuencia directa de ello es que los mineros recurren a prestamistas de manera informal o poniendo en riesgo su propio capital adquirido. Esta dinámica afecta su contabilidad y los expone no solo a sanciones administrativas, sino a ser sujetos de abusos de los prestamistas.

«Le bloqueaban las cuentas, que no le permitían sacar un préstamo, y no le dejaban sacar la cuenta en el banco. No te dan la facilidad. Yo produzco, vendo y facturo, pagando mis impuestos, pero no tengo ninguna facilidad con el banco».

Minero en Arequipa

La falta de un marco normativo que considere a los mineros como sujetos de préstamos crea un obstáculo para la realización plena de actividades responsables y sostenibles. En contraste con los agricultores y otros sectores, los mineros no disponen de opciones de financiamiento específicas, lo que en ocasiones los lleva a ocultar su actividad para poder acceder a préstamos en entidades financieras que no consideran sus necesidades y riesgos particulares. Esta situación les genera frustración porque sienten que, a pesar de cumplir con los procesos de formalización, la mala reputación de la actividad les restringe el acceso a capital que es necesario para la sostenibilidad de la actividad³².

«Un agricultor tiene fondos rotatorios, Banco Rural, Agroideas, Agrorural etc., y el Banco Minero, ¿es para el pequeño minero artesanal? El minero va al banco y no es sujeto de crédito, le preguntan su actividad de riesgo y tiene que mentir para acceder al préstamo, camuflar su actividad bajo otras cosas».

Minero en Madre de Dios

³¹ Véase en detalle el estudio publicado por planetGold Perú (2021b), en el que muestra los resultados de sus programas piloto y cómo los mineros mejoran su desempeño en el sistema bancario y en los créditos.

³² Solidaridad y planetGold han llevado a cabo iniciativas muy interesantes y apropiadas para promover la inclusión financiera en sus áreas de intervención mediante convenios entre cajas municipales, empresas mineras y mineros artesanales. Véase <https://solidaridadlatam.org/oro/inclusion-financiera-los-andes-minera-orex-y-solidaridad-impulsan-creditos-para-mineros-artesanales-en-vias-de-formalizacion/>

«El minero actualmente no cuenta con préstamos, o, mejor dicho, no pueden sacar préstamos de las grandes entidades financieras de la región y del país. Yo soy de la idea de que tiene que cambiar ese marco normativo, ya que un sujeto de formalización o un titular de concesión minera no es sujeto de préstamo, y eso hace que el minero no cuente con la logística necesaria para realizar una actividad idónea, responsable, que sea sostenible, que en muchos casos ellos no realizan a plenitud porque no cumplen o no tienen el presupuesto para cubrir estas condiciones técnicas».

Empresaria minera en Madre de Dios

e. La informalidad de las economías en las zonas mineras.

En las áreas mineras donde opera la MAPE, la economía informal es una característica predominante y con costos de vida altos. En general, en estas áreas existe un débil cumplimiento de las regulaciones fiscales y comerciales. En este contexto, los esfuerzos para formalizar la MAPE y aplicar requisitos fiscales específicos han tenido un efecto paradójico: han contribuido a fortalecer el comercio informal y, en algunos casos, incluso el ilegal, mediante la emisión y uso de recibos fraudulentos para poder deducir impuestos.

En las localidades en las que opera la MAPE, encontrar establecimientos que estén debidamente registrados y que emitan comprobantes de pago resulta una tarea casi imposible. Lo mismo ocurre para el acceso a insumos y maquinarias, siendo el mercado negro el principal medio para obtener de manera rápida estos elementos clave para las operaciones mineras, sin la necesidad de acreditar sus gastos operativos de manera formal (boletas o facturas) y pagar impuestos.

Un exfuncionario de la Sunat explicaba esta situación señalando que los mineros no consideran la devolución del IGV sobre los gastos en sus cálculos contables. Aunque es cierto que hay poco conocimiento del sistema tributario, los viajes frecuentes a tiendas que emiten facturas y se encuentran ubicadas en la ciudad resultan muy difíciles e impracticables para muchos mineros.

«No solo tiene que ver con formalizar solo al minero, sino también a su entorno. El minero formal lleva su contabilidad y aspira a rendir a la Sunat, pero si los que le venden no dan factura, el minero no tiene cómo justificar sus gastos».

Especialista en el sector MAPE en Madre de Dios

f. Dificultades para cumplir con los requisitos fiscales invitan a recurrir a un sistema informal para su cumplimiento.

La necesidad de cumplir con requisitos contables y tributarios en un contexto de amplia informalidad económica ha dado paso a prácticas informales, e incluso ilegales en algunos casos. En las entrevistas con mineros, estos admitieron la presencia de actores que les permiten «arreglar» sus sistemas contables para «resolver el problema y tener todo en orden». La motivación detrás no solo se encuentra en la evasión de impuestos, sino en el desconocimiento del sistema fiscal y la falta de asesoramiento.

Una dinámica común, en especial en la minería de socavón, involucra a los «facturadores»: individuos registrados en el Reinfo con RUC, que emiten facturas para comercializar mineral, pero en realidad no realizan sus operaciones mineras. Estos actores obtienen minerales de unidades mineras (muchas de las cuales son mineros individuales) en funcionamiento que temen ser sancionadas o fiscalizadas por la Policía o la Sunat y, por lo tanto, evitan facturar sus propias operaciones (algunas de ellas no registradas en el Reinfo)³³. En esta misma línea, se ha tomado conocimiento en las entrevistas a mineros y funcionarios de que algunas de las plantas de beneficio y las casas de compraventa de oro recurren a prácticas informales (y en ocasiones ilegales) para evitar el pago de impuestos, mediante una contabilidad poco transparente o comprando directamente el mineral sin los medios de pago correspondientes. Estas prácticas han sido señaladas por los mineros, reconociendo que son las plantas de beneficio informales las que invitan a acceder a ellas.

Problemáticas operativas de la MAPE en el sistema fiscal

«Nosotros compramos mineral de diversos mineros de acuerdo con la ley, verificamos que los mineros cumplan con los requisitos, pero los mineros, por recuperar o bajar su IGV, por ejemplo, compran facturas (acciones no legales), y la Sunat, cuando me audita, no me quiere reconocer esas operaciones, y eso me genera problemas. Lo que hagan con su contabilidad escapa a mi responsabilidad. Mi empresa sí cumple con todos los requisitos que me corresponden, pero si la Sunat encuentra algo irregular en la contabilidad del minero, quieren desconocer las operaciones que se realizan con la empresa. Eso escapa de mis responsabilidades. Dentro de los requisitos para ser formales no se encuentra el tema tributario».

Minero en Madre de Dios

«Yo tengo amigos que tienen sus labores, pequeñas, que generan cinco saquitos al mes y que utilizan a otros para facturar. Además, las personas que no se quieren formalizar tienen en la cabeza que es tedioso, tiene que venir el ingeniero, hacer las supervisiones, levantar las observaciones, genera un gasto, y los pequeños mineros sacan para sobrevivir».

Minero en Arequipa

³³ Véase Villanueva y Vila (2023) para una descripción precisa de esta dinámica en Arequipa y Madre de Dios.

«Se siente algún inconveniente en el minero para venderles su oro al Estado. El minero está acostumbrado a vender y percibir inmediatamente su dinero. No tiene esa costumbre de abrir alguna cuenta corriente o hacer operaciones bancarias. Tienen algún temor en eso porque piensan que la Sunat va a intervenir o los van a acusar de lavado de activos. Son muy pocos los mineros que le venden a Metal Perú. Solo venden una pequeña cantidad para tener registro de sus ingresos, y eso lo hacen porque tienen asesoría de sus contadores o cuentan con algún administrador que les sugiere hacerlo de manera disimulada, pero la mayor cantidad de oro se la venden a las casas de compra y venta, porque ahí su dinero estará inmediatamente a su disposición sin ningún trámite o inconveniente».

Compradora de oro en Madre de Dios

«El tema tributario es un lío, hay que inventar muchas cosas para salvarles la vida, y eso está mal, [la situación] te obliga a que tengas hacer cosas no necesarias que están dentro de la ley, esos son los problemas.»

Asesor de una organización minera

3. Comunidad, salud, medio ambiente y seguridad

La relación entre la MAPE y las dinámicas de las comunidades en las que se realiza esta actividad ha sido poco explorada a pesar de ser una dimensión importante para entender los límites en el proceso de formalización. La MAPE es una actividad económica clave que contribuye a las economías locales y además tiene impactos sociales, culturales y ambientales. Esta interacción entre la MAPE y las comunidades engloba desafíos y oportunidades que van más allá de lo estrictamente económico, y que involucran aspectos como la sostenibilidad, el empoderamiento comunitario y la gestión responsable de los recursos naturales.

Partiendo del hecho de que las operaciones de la MAPE a menudo se desarrollan en áreas rurales y remotas, la actividad minera puede ofrecer oportunidades de empleo e ingresos inmediatos para las comunidades locales, y ser una fuente crucial de subsistencia para muchos. Al mismo tiempo, puede atraer mucha migración y conducir al establecimiento de nuevas comunidades o centros poblados, que pueden competir con comunidades preexistentes y dar lugar a conflictos o desacuerdos. Además, algunas comunidades preexistentes pueden no estar a favor de la MAPE y rechazar por completo su presencia.

Es importante resaltar que en estos contextos también se realizan otras actividades económicas (incluida la minería ilegal) cuyos impactos perjudican severamente a quienes buscan acceder a la formalidad o a personas con medios de vida alternativos. Por ello, se deben considerar los retos presentes dentro de las comunidades para comprender los límites del proceso de formalización actual.

Las actuales políticas y normativas para el sector aún no promueven la formalización de la MAPE como una actividad clave para el desarrollo local de las comunidades, mientras que los actores locales reconocen la importancia económica de la MAPE para las localidades, aun si estas se desarrollan de manera informal.

Los problemas de la formalización a nivel local incluyen:

- a. Escasa presencia estatal y servicios públicos a nivel local.
- b. Ausencia de mecanismos para que los tributos pagados por la MAPE se traduzcan en beneficios directos para la comunidad mediante el presupuesto público local.
- c. Ausencia de fiscalización efectiva, acceso a asesoramiento y capacitación para mineros a nivel local.
- d. Potencial desplazamiento y sustitución del rol del Estado a nivel local.
- e. Potencial incremento de la ilegalidad y el crimen en las comunidades mineras.

A continuación desarrollamos cada uno de estos problemas.

a. Escasa presencia estatal y servicios públicos a nivel local.

La limitada presencia estatal en las áreas donde se desarrolla la MAPE, junto con un enfoque centrado en la legalización en las políticas de formalización actuales, no

contribuye a que las comunidades donde se realiza la MAPE valoren la formalización como un objetivo primordial para acceder a beneficios individuales y comunitarios. Esta carencia de presencia gubernamental resulta en la falta de servicios esenciales, infraestructura y acceso a información necesarios para el bienestar en estas áreas, mientras que la excesiva atención a la legalización, sin un respaldo más amplio, puede resultar en una formalización meramente burocrática que no aborda las profundas problemáticas que enfrentan los mineros y sus comunidades.

En el Perú, muchos mineros y comunidades mineras siguen empobrecidos y subdesarrollados. Estos temas necesitan más atención para lograr el potencial de desarrollo de la MAPE, en lugar de ignorar al sector o asumir que desaparecerá.

La limitada provisión de servicios básicos como agua, energía eléctrica, conectividad, seguridad, gestión de residuos, servicios educativos, servicios de salud, servicios financieros, entre otros, son demandas presentes en las entrevistas realizadas en las comunidades, pero que el Estado no cubre adecuadamente.

«La primera necesidad es el colegio educativo. Nuestros hijos tienen que ir a Central. No hay transporte ni movilidad. La moto es peligrosa por los accidentes, porque casi nadie tiene licencia. Todos aprenden de la nada. Solo hay el sector inicial de 3, 4 y 5 años».

Pallaquera en Arequipa

«El sector salud aquí está abandonado. Solo se tiene a una técnica. No hay médicos ni medicinas. En caso se presente una emergencia por el trabajo minero, se tiene que ir hasta Yanaquihua. También tenemos un problema con el empadronamiento que se realiza. Ya no tenemos SIS porque nos figura en el sistema que ya no somos pobres. Tampoco nos dan una explicación en la municipalidad. Nos dicen que tenemos que reclamar al MEF. Ya ni se puede tener dinero en el banco o tener casa, porque ya dejás de ser pobre. También en el caso de Beca 18 para mi hijo, no le han dado porque, como tienes una casita y los dos adultos trabajamos, te ponen en el sistema que ya no eres pobre».

Comunera en Cerro Rico, Arequipa

b. Ausencia de mecanismos para que los tributos pagados por la MAPE se traduzcan en beneficios directos para la comunidad mediante el presupuesto público local.

Un aspecto destacado en las entrevistas a representantes mineros en las tres regiones ha sido la ausencia de mecanismos directos para que los ingresos generados por la MAPE se distribuyan y tengan un impacto positivo en las comunidades a través de las instituciones públicas. La MAPE genera una dinámica económica en la comunidad, incluyendo la minería informal; sin embargo, dado que la inversión pública es muy limitada en estas áreas, el cumplimiento de impuestos no está vinculado al apoyo comunitario ni se traduce en beneficios concretos para la comunidad.

«Como comunidad, nos gustaría que nos permitan realizar obras por impuestos para mejorar los sectores de salud, educación, carreteras, entre otros».

Alcalde en La Libertad

«Al vender el oro con factura, también deberían hacer un descuento que vaya destinado a gastos de seguro de salud. Es mejor tener el dinero y saber que existe y está disponible para esos gastos, ya que el minero a veces no es consciente del riesgo que corre en su labor».

Acompañante de las operaciones MAPE en Madre de Dios

Estas intervenciones sugieren que existe una voluntad de construir mecanismos de contribución de la MAPE hacia la comunidad de manera formal, pero hay una desconexión del Estado para ejercer estas funciones.

c. Ausencia de fiscalización efectiva, acceso a asesoramiento y capacitación para mineros a nivel local.

La débil vinculación del Estado con las comunidades locales se manifiesta en la ausencia de oficinas cercanas a las operaciones mineras a las que los mineros puedan acercarse para trasladar sus dudas y realizar el seguimiento a sus trámites administrativos. Así lo reconocen las autoridades locales:

“Son demasiados requisitos los que se piden, y no existe una capacitación u orientación al minero. Importante también sería que el gobierno regional descentralice, y tener una oficina por provincia para que pueda brindar orientación al pequeño minero en el proceso de formalización. La autoridad competente debería tener un mejor acompañamiento al pequeño minero, y quizá un convenio interinstitucional con la municipalidad”.

Autoridad local en La Libertad

La poca presencia del Estado se traduce en una limitada capacitación y seguimiento, tanto para los mineros como para los procesadores artesanales. Ello aumenta los posibles impactos negativos en los mineros, las comunidades, la salud, el medio ambiente y la seguridad en una MAPE que no cuenta con una fiscalización efectiva. Esta carencia de formación abarca desde aspectos técnicos hasta temas de gestión administrativa y ambiental, lo que resulta en operaciones ineficientes y falta de conocimiento sobre los impactos sociales y ambientales en los que incurren.

Por ejemplo, la falta de controles en la gestión de residuos y la utilización de sustancias químicas tóxicas en la MAPE pueden tener efectos perjudiciales en la salud de los residentes locales y en la calidad del agua y el suelo en las zonas aledañas. Además, la inexistencia de un marco regulatorio efectivo puede aumentar las probabilidades de conflictos entre los mineros y las comunidades, debido a la competencia por recursos y a la falta de compensación adecuada por los impactos negativos. Sin una capacitación y una fiscalización adecuadas, se corre el riesgo de aumentar los

efectos perjudiciales en la salud de los mineros y de comunidades, la degradación del entorno y la falta de cumplimiento de regulaciones. En especial, al no realizarse de manera efectiva la fiscalización en materia ambiental y no lograr culminar el proceso de formalización, los pasivos ambientales y los daños causados en las comunidades quedan sin responsables que se encarguen de remediar los impactos negativos de la MAPE.

Los problemas de organización de la MAPE se evidencian en varios aspectos, entre los que destacan la formación y capacitación intermitente que reciben los mineros. Incluso, en las organizaciones mineras expresan que algunos temas en los que llegan a recibir capacitación por parte del Estado no son necesariamente útiles para ellos. Aunque durante la elaboración del estudio se han realizado varias actividades organizadas por distintas oficinas del Estado, el número de capacitaciones resulta insuficiente para las localidades. A ello hay que añadir un problema más crítico: la falta total de capacitación sobre cómo cumplir con los requisitos una vez que han sido formalizados, en especial en la gestión administrativa y contable.

La falta de regulación y supervisión adecuadas ha resultado en muchos casos en conflictos entre los mineros y las comunidades debido a la competencia por recursos, la degradación del entorno y la falta de retribución justa. Además, la MAPE a menudo opera en áreas de tierras comunales o tierras indígenas, lo que puede generar tensiones por los derechos de propiedad y el acceso a los recursos.

d. Potencial desplazamiento y sustitución del rol del Estado a nivel local.

A esto se suma a que, en algunas áreas, actores no estatales comienzan a ocupar el lugar del Estado, lo que desincentiva el cumplimiento y la interacción con las autoridades gubernamentales.

En algunas zonas visitadas, los gremios mineros de la MAPE o los representantes de las comunidades mineras locales asumen el rol del Estado en planificación, servicios públicos y seguridad, aunque en estos grupos existen limitaciones para ejercer estas funciones en la cuales el gobierno local debería estar más involucrado.

En ciertas localidades de Arequipa y Madre de Dios, hemos observado una evidente desconexión entre las organizaciones comunitarias relacionadas con la minería y las acciones estatales tanto para la gestión del territorio como para el control de las actividades de la MAPE.

En consecuencia, el Estado corre el riesgo de ser visto como irrelevante e incluso improductivo para las comunidades, y que resalte más su función de control de actividades ilegales antes que ser visto como un actor promotor del desarrollo local.

e. Potencial de incremento de la ilegalidad y el crimen en las comunidades mineras.

El incremento de la ilegalidad y el crimen organizado representa una grave amenaza para las comunidades en las que opera la MAPE. La falta de una presencia estatal

efectiva y la limitada capacidad para aplicar y hacer cumplir las regulaciones mineras, crean un entorno propicio para la proliferación de actividades ilegales y la infiltración del crimen organizado en estas áreas. El incremento de la violencia en algunas comunidades mineras ha sido patente en los últimos años, y durante el trabajo de campo se registró este temor.

La presencia de la ilegalidad y el crimen organizado no solo socava los esfuerzos de formalización y desarrollo sostenible en la MAPE, sino que también pone en peligro la seguridad y el bienestar de las comunidades locales, y de la MAPE que genuinamente procura busca acceder a la formalidad.

Este riesgo está siendo asumido y naturalizado en varias comunidades mineras. Por ejemplo, un minero en una zona minera concurrida en Arequipa señaló lo siguiente:

«La gente decía que la vida no vale nada, porque te matan y luego te olvidan, porque saben que es una mina ilegal, por eso cada minero y transportista asume su riesgo. Saben que van a hacer plata, pero también pueden morir si no se cuidan».

Minero artesanal de una comunidad en Arequipa

Esta situación no solo implica la extracción no regulada y no autorizada de minerales, sino también la explotación de recursos naturales de manera nociva, sin consideración por los impactos ambientales y sociales. Aseveraciones similares fueron recogidas en La Libertad y Madre de Dios, donde algunas zonas son reconocidas como «tierra de nadie».

La falta de regulación y control adecuados también permite que grupos criminales se involucren de manera más directa en actividades mineras ilegales, aprovechándose de la vulnerabilidad de las comunidades y ejerciendo presión sobre los mineros. Esta dinámica crea un círculo vicioso en el que la ausencia de control estatal y la presencia de actores criminales aumentan los riesgos para las comunidades y perpetúan un ambiente de ilegalidad. Además, estas actividades ilegales pueden estar vinculadas a otros delitos, como el tráfico de drogas, la trata de personas y la violencia.

«[...] por ejemplo, bajan bastantes emergencias: le cayó una piedra, se cayó el cerro, lanzaron un disparo, bajan con las piernas reventadas y personas sin brazos. Yo he llevado así hasta Camaná. Hay bastante inseguridad en el trabajo de la minería, y en la posta no hay nada. Secocha solo es un lugar de trabajo, y debe verse así».

Minero artesanal de una comunidad en Arequipa

4. Uso y gestión de concesiones y del terreno superficial

El sistema de gestión de concesiones vigente es valorado de manera positiva por los inversionistas mineros extranjeros debido a que es un proceso técnico que ofrece predictibilidad jurídica. Sin embargo, este carece de la inclusión estratégica y práctica de la MAPE y ha contribuido a la superposición de concesiones mineras con otro tipo de concesiones (forestales y agrícolas) o a que se otorguen concesiones mineras sin considerar la presencia de mineros artesanales que operan de manera informal. Este problema se arrastra desde la creación de la Ley de Catastro Minero en la década de 1990, que buscó atraer inversión minera extranjera para operaciones mineras a gran escala, pero sin levantar información en el terreno³⁴.

Los limitados recursos y la débil coordinación entre instituciones nacionales y regionales para intercambiar información clara y precisa sobre las situaciones de las concesiones agravan el problema. Por el momento, desde el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet) se ha tratado de crear un sistema integrado de información sobre las concesiones, específicamente para la MAPE (Geomape), lo que constituye un avance en la gestión de información para la formalización.

El limitado acceso a la titularidad de la concesión minera, al contrato de explotación y a los acuerdos para el uso del terreno superficial están entre los principales cuellos de botella del proceso de formalización según los propios mineros, los funcionarios públicos y los expertos. De acuerdo con los datos del Minem a mayo de 2021, cerca del 90% de los mineros inscritos en el Reinfo no cuentan con una concesión propia o con el terreno superficial.

Los datos muestran la necesidad de evaluar con precisión las estrategias que se deben tomar para que los mineros puedan alcanzar el contrato de explotación según el tipo de concesión de tercero que ocupan. El 64% de los mineros inscritos en el Reinfo se encuentran en concesiones de terceros; sin embargo, al revisar en detalle, un porcentaje importante de los mineros se encuentra en concesiones de mediana y gran minería, y otro porcentaje, mucho mayor, se encuentra en concesiones de pequeña minería y minería artesanal, es decir, del mismo estrato minero. Gran parte de ellos no pueden culminar el proceso por la falta de acuerdos con los titulares de las concesiones y pasarán a ser mineros ilegales una vez que terminen los plazos del proceso de formalización.

La problemática de conseguir el contrato de explotación y los acuerdos para el uso del terreno superficial tiene su origen en:

- a. La ausencia de incentivos administrativos y económicos para los concesionarios que ejercen relaciones asimétricas de poder.
- b. Las complicadas interacciones entre los mineros, los titulares de derechos de superficie y el Estado.

³⁴ Para una comparación de la superposición de escalas mineras entre Perú y Colombia, véase Rodríguez-Novoa y Holley (2023).

- c. La insuficiente acción gubernamental para abordar los desafíos de la firma de los contratos de explotación, de la superposición de concesiones mineras con otras concesiones y de las concesiones extinguidas.
- d. Los limitados resultados en la participación del Estado para promover las negociaciones de contratos de explotación.
- e. La posibilidad de un estatus indeterminado en el proceso de formalización.

a. La ausencia de incentivos administrativos y económicos para los concesionarios que ejercen relaciones asimétricas de poder.

La ausencia de incentivos económicos y la asimetría de poder son elementos clave para la falta de acuerdos sobre los contratos de explotación.

El sistema actual de concesiones permite que titulares de concesiones que no realizan actividad minera (exploración o explotación) mantengan su concesión por hasta 30 años únicamente pagando las multas correspondientes (que pueden ser muy bajas). Esto ha dado pie a las conocidas «concesiones ociosas», dedicadas principalmente a la especulación de mercado y que limitan el acceso de la MAPE a potenciales áreas de operación de manera formal.

En la práctica, la firma del contrato de explotación se logra por la «buena voluntad» de las partes, en especial del titular de la concesión. A menos que se identifique una oportunidad de negocio o beneficios concretos (reputacionales o productivos), los incentivos para firmar los contratos son muy reducidos³⁵. Además, los mineros informales continuarán operando debido a que la normativa lo permite. Por ejemplo, carecer de un contrato de explotación no impide (legalmente) la comercialización del mineral.

La situación de ventaja legal de los titulares de concesión ocasiona que muchas de sus exigencias sean desproporcionadas a los ojos de los mineros. Ante ello, es importante el análisis de los diferentes tipos de escenarios que se plantean según el tipo de titular minero, es decir, diferenciar las estrategias y las asimetrías cuando el titular es de mediana o gran minería, y cuando el titular es de pequeña minería o de minería artesanal. Estos escenarios diferenciados presentan retos específicos sobre el acceso a las áreas de operaciones (si ocupan el tajo de la operación minera a gran escala, por ejemplo), expansiones de las operaciones propias, los niveles de inversión y los equipos de relacionamiento comunitario, entre otros elementos.

Las negociaciones entre estos tipos de actores ya son difíciles de por sí, y la situación se torna más compleja cuando el titular minero cuenta con una planta de beneficio y exige la exclusividad de la venta del mineral (monopolio). Cuando esto ocurre, las negociaciones se rompen y surge una situación de conflicto que en ocasiones escala hasta episodios violentos.

En otro porcentaje importante de los casos, la búsqueda del contrato de explotación se ve frustrada por la negativa del titular de la concesión, incluso cuando el titular es del

³⁵ Véanse Cano y Quiñón (2021,) y Cano y Kunz (2022).

estrato de la MAPE. En las entrevistas realizadas a actores vinculados a las empresas mineras de mediana o gran escala (e incluso de pequeña minería), se evidencia que existe mucha desconfianza de establecer relaciones con los mineros en proceso de formalización debido a antecedentes de invasiones e incumplimiento de acuerdos. Además, el interés de los titulares en firmar estos acuerdos es muy limitado debido a que sus propias operaciones mineras pueden variar y expandirse dentro del territorio. En esta línea, se ha destacado la desconfianza hacia el Estado como garante del cumplimiento y seguimiento de los acuerdos que puedan alcanzar con los mineros informales.

En las entrevistas y en las visitas realizadas a zonas mineras, se ha tomado conocimiento de que los titulares de las concesiones (en especial quienes tienen plantas de beneficio) en ocasiones prefieren establecer acuerdos informales (o de palabra) para el pago de regalías por el uso de la concesión o para que los titulares contraten como mano de obra barata a los mineros. Estos acuerdos no son fiscalizables, pues no están documentados frente a la autoridad. Por ende, ni los mineros ni los titulares están obligados a dar las rendiciones que corresponden por ley (como declarar su producción), lo que en muchos casos da pie a acuerdos desfavorables para los mineros. No obstante, en ocasiones, permanecer en estos acuerdos informales es percibido como un ahorro importante de recursos (tiempo y dinero) en comparación con estar «bajo los ojos del Estado». Incluso, algunos testimonios indican que actores de la cadena de valor están interesados en mantener el *statu quo* debido a la posición de ventaja que tienen los dueños de las concesiones frente a los mineros artesanales.

Los acuerdos (incluso formales) que puedan alcanzar los mineros y los titulares de las concesiones son muy volátiles debido a que deben renovarse cada cierto tiempo. En ocasiones, se busca renegociar los términos económicos del acuerdo. También es posible que, al expirar el contrato, este no sea renovado por el titular debido a cambios en la posición de sus directivos frente al acuerdo, o cambios en sus propios proyectos mineros.

Los acuerdos informales con los titulares de las concesiones mineras (o la superposición con otro tipo de concesiones) generan situaciones de conflicto importantes que escalan a niveles de violencia. Por ejemplo, las entrevistas a funcionarios y mineros en Arequipa dan cuenta de los enfrentamientos entre grupos de mineros en proceso de formalización, que suelen ocurrir porque cuentan con acuerdos informales con los titulares de la concesión³⁶. Al no encontrarse estos espacios registrados y debidamente delimitados, las invasiones de otros grupos son recurrentes, sea por desinformación o porque directamente desean explotar áreas que consideran que tienen mayor ley de mineral. También se han señalado casos de conflictos violentos debido a acuerdos informales en La Libertad y en Madre de Dios, incluso con la presencia de grupos criminales. Incluso, cuando se llegan a alcanzar acuerdos formales a través de contratos, los límites establecidos dentro y fuera de

³⁶ Durante el desarrollo del estudio, ocurrió en Arequipa un conflicto en zonas mineras de la MAPE que resultó en varias personas fallecidas. Sobre este caso y cómo refleja los problemas en torno a la formalización minera y las concesiones, véase Malone *et al.* (2023).

las concesiones no quedan claros, siendo este también un escenario que muestra la limitada información con la que se cuenta en el momento de la firma de contratos y las posibilidades para asegurar su cumplimiento.

b. Las complicadas interacciones entre los mineros, los titulares de derechos de superficie y el Estado.

Con relación al terreno superficial, también se encuentran dificultades para establecer acuerdos con los titulares, además de que los procesos administrativos son engorrosos y se arrastran irregularidades anteriores al proceso. Por ejemplo, para que un minero logre un acuerdo con una comunidad campesina que ocupa el terreno superficial, esta debe tener todos sus documentos en regla para su firma en los registros públicos. Esto significa que el saneamiento legal debe estar correctamente registrado, situación que no suele ocurrir en la práctica. En el proceso de registro de saneamiento legal intervienen, además, actores como las municipalidades, cuyo conocimiento de las problemáticas en torno a la formalización es limitado.

c. La insuficiente acción gubernamental para abordar los desafíos de la firma de los contratos de explotación, de la superposición de concesiones mineras con otras concesiones y de las concesiones extinguidas.

Con frecuencia, existe una superposición de concesiones de diferentes tipos (forestales, mineras, agrícolas, entre otras). Estas son determinadas por múltiples partes del gobierno, pero con poca coordinación entre ellas y sin una evaluación integral de los múltiples usos de la tierra (potencialmente incompatibles). Además, existen numerosos casos de mineros inscritos en el Reinfo que se superponen entre sí, pero a diferentes profundidades, lo que puede causar problemas operativos y riesgos de seguridad.

La superposición de concesiones mineras con otro tipo de concesiones añade una mayor complejidad y confusión en el momento de solicitar las autorizaciones. Por ejemplo, en Madre de Dios, es usual que las concesiones mineras se encuentren sobre otro tipo de concesiones y derechos de uso de tierra, como las forestales, agrícolas, pesqueras, entre otras actividades. En estos casos, el minero debe solicitar la autorización a los titulares de este otro tipo de concesiones y del terreno superficial (incluido el propio Estado), para que puedan culminar el proceso de formalización. En este punto, también se ha reconocido que se repiten situaciones de negociaciones informales y conflictos violentos para que los mineros operen.

Como reconocen los propios funcionarios entrevistados, la normativa y los procesos administrativos son poco claros respecto a cómo resolver este tipo de superposiciones, y, en muchos casos, la cuestión queda a libre acuerdo entre los actores. En el trabajo de campo, se ha encontrado que hay un estancamiento en el sistema para resolver la superposición de concesiones, a pesar de su magnitud.

Además, hay que considerar la situación de los mineros que se ubican en concesiones extinguidas, que son aquellas que fueron otorgadas con anterioridad, pero cuyos

titulares perdieron el derecho minero debido a la falta de pagos o sanciones. En el caso de Madre de Dios, los mineros inscritos en el Reinfo que operan en concesiones extinguidas enfrentan mayores obstáculos para acceder a la titularidad. Según los datos proporcionados por la Dremeh de Madre de Dios, en 2021, 1332 de las 2668 concesiones mineras ubicadas en la región se encontraban en estado de extinción. La normativa actual no contempla mecanismos que permitan la transferencia de estas concesiones a nuevos concesionarios debido a que el Minem decidió suspender los petitorios mineros en la región Madre de Dios desde 2009³⁷.

«A la fecha, no pueden vender el oro formalmente porque están dentro de concesiones extinguidas y no son titulares. Esto ocasiona que los mineros vendan su material al mercado negro o sean intervenidos. Estas son algunas contradicciones normativas. ¿Para qué se otorga Reinfo? El Reinfo pide declarar la producción, y si no lo hacen, los suspenden, pero no tienen un mercado donde vender y no pueden hacerlo porque su oro no proviene de una concesión minera titulada y tampoco llegarán a formalizarse. Entonces, ¿para que tendrían el Reinfo?».

Exfuncionaria del Gobierno Regional de Madre de Dios

d. Los limitados resultados en la participación del Estado para promover las negociaciones de contratos de explotación.

La falta de firma de contratos de explotación ha sido señalada como uno de los principales cuellos de botella del proceso de formalización debido a que una amplia mayoría de los mineros de la MAPE no cuentan con la titularidad de las concesiones mineras en las cuales se encuentran operando y, hasta el momento, no han logrado establecer acuerdos con los titulares de las concesiones³⁸.

En este contexto, la participación del Estado en las negociaciones para los contratos de explotación ha tenido resultados limitados. Por lo general, esta participación se produce de manera tardía, a menudo después de que los mineros interesados en formalizarse han demostrado su disposición y han esperado un tiempo considerable para iniciar las conversaciones. Esta demora en la atención se debe en parte a las limitaciones de personal y recursos disponibles para establecer mesas de negociación de manera oportuna. Además, es importante señalar que el Minem aún no ha establecido un protocolo formal para estas negociaciones. En la práctica, los mineros suelen acudir a las direcciones regionales, que luego solicitan la intervención de la DGFM como intermediaria en el proceso.

Sin embargo, es aún más relevante destacar que, en muchos casos, los titulares de concesiones tienden a rechazar de entrada la posibilidad de iniciar procesos de diálogo con los mineros. Esta tendencia se ha corroborado en el presente estudio,

³⁷ Véanse el Decreto Supremo 019-2019-EM y el Decreto de Urgencia 012-2010.

³⁸ Véanse Cano y Quiñón (2021), Wiener (2019), Cano (2021), entre otros. Este punto también ha sido reconocido en la PNMPMMA, y previamente, por la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible (2020).

en el que los titulares de concesiones se negaron a ser entrevistados, lo que dificulta la comprensión detallada de los motivos de su reticencia a firmar acuerdos de formalización.

Los mineros deben mostrar a las DREM y a la DGFM evidencia de que han «expresado su intención» de firmar un acuerdo con los titulares de la concesión. A partir de ello, recién la DGFM o la DREM puede empezar a gestionar su rol como intermediario. No obstante, los pasos por seguir dependen casi en exclusiva de la disposición de los mineros y los titulares de las concesiones. La continuidad de la negociación puede verse fácilmente alterada por cualquier cambio en la mesa directiva de la organización minera MAPE o cambios en los altos cargos de los titulares de las concesiones, y dilatar este proceso.

«En el caso del cerro de El Toro, la empresa minera cuenta con la concesión y es dueña del terreno superficial, lo que complica que el minero pueda formalizarse. No se ha logrado nada ya en bastantes años con ellos»³⁹.

Minero de una comunidad minera en La Libertad

La falta de éxito en la firma de los contratos de explotación genera frustración en los mineros artesanales e incluso en los funcionarios, a pesar de la voluntad de promover los acuerdos. Al respecto, los funcionarios han interiorizado que la firma de contratos es un ámbito privado protegido por ley y la propia Constitución, por lo que la intervención del Estado no puede ir más allá de la promoción de espacios de negociación.

En las entrevistas a funcionarios a nivel nacional y regional, mineros, expertos y ONG sobre esta problemática en los contratos de explotación, se destacan tres aspectos clave.

- A pesar de la buena voluntad y las acciones desplegadas por los funcionarios de la DGFM, a menudo esta oficina es percibida como «carente del poder necesario» para conducir las negociaciones hacia la firma de contratos de explotación debido a que las actuales normativas y los insuficientes recursos presupuestales le limitan una mayor participación. En cuanto a los gobiernos regionales, las opiniones son por lo general menos favorables debido a que la alta rotación de funcionarios dificulta el aprendizaje efectivo de los procesos y, como resultado, retrasa su capacidad para gestionar y participar en las negociaciones. Algunos entrevistados han señalado que la participación de los gobiernos regionales a menudo se limita a apariciones protocolares. Un consultor en procesos de negociación señaló que, en ocasiones, las DREM lo contacta para que «resuelva el problema», antes que articular una mirada estratégica en la negociación.

³⁹ El cerro de El Toro ha sido históricamente un lugar de extracción y procesamiento de minerales a pequeña escala, mucho antes del actual sistema de concesiones. A pesar de esto, los mineros y las comunidades preexistentes ya no tienen derecho a trabajarlo, y muchos han dejado de minar. Esta situación se ha repetido en muchos otros lugares. Fuente: datos no publicados de la investigación de Wilson, 2014-2021.

- Entre los términos que se establecen en el contrato de explotación, el más complejo de resolver es la demanda de exclusividad en la venta de minerales al titular de la concesión. Este tema genera conflictos y puede ser un punto de ruptura en las negociaciones o dar lugar a reclamaciones futuras. Se ha logrado identificar esta situación en la región norte debido a que existen operaciones de mediana y gran minería, aunque también se presenta en el sur cuando los titulares de concesión cuentan con plantas de beneficio.
- Un aspecto positivo destacado se refiere a los beneficios que se pueden obtener mediante un contrato de explotación que genere condiciones favorables a ambas partes. Por ejemplo, un minero puede incrementar su producción y capacidad operativa debido a que cuenta con sustento legal de su actividad, lo que le permite acceder a crédito y tener inversiones un poco más elevadas. Además, el contrato de explotación brinda seguridad jurídica al minero, y es por eso mismo que puede aumentar su escala y tener mayor producción en el tiempo. De manera indirecta, esto contribuye a que los mineros también inviertan en elaborar sus Igafo. Al contar con «el requisito más difícil», tienen incentivos para realizar una inversión que considere su impacto ambiental.

e. La posibilidad de un estatus indeterminado en el proceso de formalización.

Debido a las dificultades para conseguir un contrato de explotación, en la interacción entre funcionarios de los gobiernos regionales y los mineros se ha establecido informalmente que dicho contrato es un requisito casi necesario para realizar los otros pasos de la formalización. Como hemos comentado antes, en la práctica, el contrato de explotación es un requisito esencial para permitir la priorización de una aplicación.

«Nos han obligado a que saquemos el Igafo. Muchos hemos sacado. En ese tiempo [en el que comenzó la formalización], a muchos nos ha costado como 60 000 soles. Entonces nosotros llegamos a Arequipa, al gobierno regional, a presentarlo. Ahí, nos dijeron que lo iban a recepcionar, pero [que] tenemos que tener nuestro contrato de explotación. Cuando le dijimos que no teníamos el contrato, nos dijeron que lo que has elaborado no sirve, prácticamente. Nos dijo que por compromiso lo recibía, pero ya es un costo el que hemos hecho. A eso no ha habido ninguna fiscalización por parte del Estado».

Minero en Arequipa

Las dificultades para conseguir un contrato de explotación dejan a muchos mineros en un limbo perpetuo en el que, efectivamente, permanecen en el proceso de formalización, pero sin esperanzas de poder progresar con su deseo y necesidad de ser formalizados. Es importante anotar que los mineros inscritos en el Reinfo pueden seguir operando dentro de concesiones de terceros a pesar de no contar con un contrato de explotación, y que no pueden ser removidos por la fuerza.

En tal sentido, las continuas ampliaciones del plazo del proceso de formalización les permiten continuar en sus operaciones, salvo en los casos en que estén cometiendo

algún delito contemplado por la normativa. En las entrevistas realizadas a localidades mineras, existe cierto convencimiento entre buena parte de los mineros de que las ampliaciones del plazo del proceso de formalización van a seguir dándose en el futuro. Para estos mineros, sin esperanza de conseguir contratos de explotación bajo el sistema actual, las ampliaciones del plazo son el único acceso que tienen a la formalidad, aunque sea un estatus intermedio.

5. Compromiso de la cadena de valor

Para comprender los factores que impulsan o limitan la incorporación de la MAPE al sector formal, resulta esencial analizar las complicaciones en el funcionamiento de la cadena de valor. Aspectos como la obtención de insumos esenciales, los obstáculos en la comercialización justa y la débil conexión con compradores globales, tienen un impacto directo en las decisiones de los mineros sobre la forma como operan y en su valoración sobre la formalización. Nuestros hallazgos reflejan que estas complejidades varían según la región y el tipo de operación (de socavón o aluvial). Estas particularidades, en conjunto con otras barreras organizativas, conforman el entorno en el que la MAPE opera, y limitan que opte por la formalidad.

Mineros utilizan rutas de acceso al mercado tanto formales como informales para equilibrar costos, beneficios y riesgos.

En la cadena de comercialización aparecen varios actores: los mineros artesanales, los pequeños mineros, los intermediarios, los facturadores, las plantas de procesamiento (formales e informales), las casas de compraventa, joyeros, exportadores, entre otros. El proceso formal de la comercialización de mineral exhibe variaciones según el tipo de mineral, la región y el contexto de operación.

Debido a la débil posición de los mineros en la cadena y al número de otros actores, los beneficios de la actividad minera se diluyen, lo que genera la percepción de que:

«La comercialización del oro es una pérdida total; tienes que vender a acopiadores chiquitos y ellos venden a otros más grandes, y cada quien va vendiendo, cada quien va haciendo su descuento».

Minero artesanal en Arequipa

«Lo usual era que nosotros comercializábamos el oro dentro del mercado local; hoy en día, tenemos que vender a la empresa autorizada, pero es un problema que no están organizados, y aparte nos genera demora».

Minero artesanal en Madre de Dios

El minero en vías de formalización (e incluso aquellos formales) ha aprendido a operar en esta compleja cadena de valor, navegando entre el sistema formal e informal para equilibrar costos, beneficios y riesgos.

Como se indicó anteriormente, los mineros pueden recurrir a los «facturadores», quienes cuentan con la documentación en regla y «conocen el sistema», para declarar su mineral de manera formal, aunque en realidad esto supone un delito⁴⁰. Este punto ha sido enfatizado por los representantes de las plantas de beneficio entrevistados, quienes consideran que podrían estar «expuestos» a comprar mineral cuyo origen no

⁴⁰ Véase Villanueva y Vila (2023) para una reconstrucción del accionar de los «facturadores».

sería legal, aunque lo desconocerían, ya que la documentación mostraría un origen lícito.

«Se está realizado una revisión de todas las licencias de funcionamiento de locales comerciales porque, en el caso de la compra y venta de oro, existen locales que tienen licencia para otro rubro y se dedican a la comercialización de mineral, y en otros casos no cuentan con ningún permiso».

Alcalde de la provincia de Pataz

Por otro lado, los mineros también venden su mineral a plantas de beneficio formales, pero ofreciendo un mineral con menor ley de concentración (o relaves) y aprovechando que la tecnología de las plantas permite una mejor recuperación. Al mismo tiempo, los mineros pueden vender su mineral a plantas informales o alquilarlas para poder obtener liquidez y pagos inmediatos en efectivo.

Por último, algunos mineros artesanales optan por procesar su propio mineral de manera informal mediante quimbaletes, para luego venderlo en casas de compra de mineral.

«Pienso que están faltando mercados para comercialización del oro. El minero no está teniendo acceso a un buen mercado y [falta capacitación en] cómo debe mejorar su producto para poder venderlo [...]

El oro que sale de los quimbaletes se va al mercado negro. Nosotros pedíamos que eso no pase, que activen el banco minero y que ellos nos compren directamente, donde pagaríamos nuestros impuestos y el oro no se va del país, pero no le conviene al gobierno porque tiene operadores que negocian con eso, y lo mismo pasa con los explosivos, porque si cortamos esas mamaderas, esos mafiosos de qué van a vivir, es así de simple».

Dirigente de una asociación de mineros en Arequipa

Todas las opciones descritas pueden funcionar en paralelo. El minero puede intercambiar las modalidades de venta de mineral, utilizando, por momentos, mecanismos formales de ventas y, en otros, aprovechando las ventajas que le brinda el sistema informal. Por lo tanto, la convivencia del sistema formal y el informal en la comercialización de mineral es en gran medida una respuesta a las dificultades de operar enteramente en la cadena formal, y a los pocos beneficios de hacerlo.

En lo fundamental, los mineros artesanales y de pequeña escala no encuentran suficientes incentivos económicos ni sociales para ingresar al sector formal, habida cuenta de cómo opera la cadena de valor hacia adelante y hacia atrás⁴¹.

⁴¹ Para una revisión detallada de la cadena de valor de la MAPE en Madre de Dios, véase el estudio de Delgado *et al.* (2020)

Esto es el resultado de los siguientes desafíos:

- a. La limitada formalización de muchos actores en la cadena de valor, y la informalidad económica generalizada en zonas mineras.
- b. Un enfoque desproporcionado dirigido a que los mineros cumplan rigurosamente con las regulaciones.
- c. Las dificultades para cumplir con los procedimientos para el acceso a los mercados formales de insumos.
- d. Los estrictos procesos administrativos que son exigidos por las autoridades, especialmente la Policía y la Sunat.
- e. La potencial existencia de acuerdos opacos o inoportunos con compradores de mineral.
- f. El papel importante de las plantas de beneficio en la comercialización del mineral.
- g. La dificultad para que los mineros de la MAPE y las exportadoras cumplan con estándares internacionales.

A continuación desarrollamos cada uno de estos desafíos.

a. La limitada formalización de muchos actores en la cadena de valor, y la informalidad económica generalizada en zonas mineras.

La cadena de valor no se encuentra suficientemente integrada en las estrategias de formalización actuales. En las políticas públicas y en la normativa vigente, no se otorga la debida consideración al funcionamiento de la cadena como una dimensión central para promover la formalización.

La limitada formalización de los otros actores de la cadena de valor y la manera en que operan, generan desincentivos para que los mineros apuesten por una economía formal. Además, también hay otros actores (con intereses informales e incluso ilegales) que se benefician de la informalidad de la cadena de valor en la que a menudo opera la MAPE.

Por ejemplo, la entrega de recibos de compra de insumos o la emisión de facturas que evidencien la comercialización son un requisito exigido por la autoridad. Sin embargo, si los vendedores de insumos, los compradores de oro o las plantas de beneficio no están formalizados o no cumplen con las regulaciones adecuadas, los mineros se ven limitados en su capacidad para generar y presentar estos documentos de manera legítima. En la práctica, la actividad de la MAPE no se interrumpe debido a estas barreras de la cadena de valor, sino que opera en condiciones de informalidad.

b. Un enfoque desproporcionado dirigido a que los mineros cumplan rigurosamente con las regulaciones.

En las políticas públicas, hay un enfoque desproporcionado en que los mineros cumplan directamente con las regulaciones de formalización. Si bien lo anterior es importante, también resulta clave identificar e incluir a otros actores de la cadena que podrían estar en mejor posición para garantizar y fomentar el cumplimiento. En

lugar de atender las distintas etapas de esta cadena para promover la formalización y una MAPE sostenible a largo plazo, los riesgos y responsabilidades a menudo recaen directamente en los mineros.

Esta situación plantea una falta de proporcionalidad en las responsabilidades del funcionamiento de la cadena de valor. La mayor carga administrativa (y económica) de cumplir con requisitos y normativas se concentra en una sola parte de la cadena (los operadores mineros), dejando sin explorar el potencial de otras partes para contribuir a una transformación de la cadena y de los otros actores para fomentar la formalización.

c. Las dificultades para cumplir con los procedimientos para el acceso a los mercados formales de insumos.

El acceso a los insumos necesarios para las operaciones de la MAPE, como las maquinarias, el combustible, los explosivos o, en algunos casos, el mercurio, requiere tramitar permisos que se gestionan por separado de los permisos exigidos para la formalización. Para un minero artesanal y un pequeño minero, resulta poco atractivo adquirir los insumos en el mercado formal debido a la necesidad de gestionar permisos ante las autoridades, además de que el uso de estos no es fiscalizado adecuadamente.

Esta separación de permisos puede desencadenar situaciones en las que los mineros que han completado el proceso de formalización enfrentan barreras para obtener los insumos requeridos de manera rentable. Los trámites burocráticos, los requisitos adicionales y las dilaciones, pueden desmotivar a los mineros formalizados de comprar los insumos de manera legal, y más bien los motiva a recurrir al mercado negro o a prácticas de contrabando para obtenerlos de manera más rápida, aunque sus costos puedan hasta triplicarse.

«Cuando se comienza la documentación para el proceso de formalización, primero se tiene que elaborar un expediente de bienes fiscalizados e insumos químicos, y se presenta a la Sunat para que el minero pueda obtener permiso para adquirir o comprar insumos para la minería, como alfombras, tubos, motores y hasta mercurio. Ese expediente permite comprar y trasladar al minero su material de trabajo. Segundo, es la elaboración del Igafom, que es elaborado por un técnico o ingeniero. El encargado de hacerlo elabora el documento y lo presenta a la Dremeh, firmado y visado por el titular minero. Después de esto, se presenta un expediente para poder acceder al consumo directo de petróleo, para que el minero pueda trasladar de forma adecuada y normal hasta su lugar de trabajo. Este expediente se solicita a Osinergmin. Esas son las tres etapas que el minero debe realizar para poder adquirir, comprar, trasladar insumos, maquinarias, combustible, repuestos y otros».

Consultor de mineros artesanales en Madre de Dios

«[Una vez que producen el mineral], deberían venderlo en Activos Mineros, que es la empresa del Estado que compra el oro y vende el mercurio, pero pienso que esta empresa no es técnica. Ahí tú consigues el mercurio dos veces más caro que en el mercado negro. El servicio que dan no es el adecuado ni real. Y si vas vendiendo oro en polvo (porque es lo que consigues con método gravimétrico), no lo compran porque están acostumbrados a ver el oro amalgamado o fundido con el mercurio. Entonces, el minero que no usó mercurio tiene que usarlo porque, si no, no le compran, y también el precio que le dan no es el mejor. Estoy seguro de que si Activos Mineros comprara a cinco puntos más de lo que ofrecen en la calle, todos estarían más interesados en ser formales y cumplir con los requisitos, dejando de lado el uso del mercurio».

Experto en comercialización de la MAPE en Madre de Dios

Las dificultades para el acceso a insumos y la comercialización del mineral no son ámbitos de atención urgente para el Estado, cuya prioridad, en la práctica, aún se centra en una mirada punitiva y procedimental de legalizar la actividad.

Los requisitos administrativos, la necesidad de presentar documentación específica y la demora en la obtención de permisos, pueden llevar a una preferencia por la adquisición de insumos en el mercado negro, donde el proceso puede ser más rápido y menos complicado, pero potencialmente más riesgoso y menos regulado. Más aún, como han señalado los mineros en las entrevistas, se opta por este tipo de insumos del mercado negro debido a que el acceso a insumos en el mercado formal significa estar «bajo el radar del Estado», que les exige el cumplimiento de los sistemas de control de operaciones.

Por ejemplo, en caso se usen explosivos, los mineros deberán reportar el uso de este insumo a la autoridad, con todas las complejidades que ello implica. En especial, los mineros resaltan que, ante cualquier irregularidad en estos reportes, estarían bajo sospecha de ser una actividad ilegal, lo que desincentiva su permanencia en el sector formal.

«En el proceso de formalización nos hacen problemas con la compra de los explosivos, así que decidimos tener una planta nosotros, con todos los protocolos de seguridad, pero estos de la Sucamec nos tratan mal, y tienen trámites que hacen que caduquen sus mismos requisitos, entonces, ¿qué hacemos?: les pagamos también, parece que es la forma, porque el monopolio de los explosivos lo tienen solo dos empresas en el Perú».

Minero artesanal en Arequipa

«Además, la policía coexiste entre los mineros para la compra de los explosivos o lo que se tenga que pasar como insumos para la minería, el mercurio también. Es sabido que policía que va a Secocha, sale con buen dinero. No se explica que tanto explosivo pase por Secocha y nadie sea detenido, porque todo el día hay explosivos; en la mañana, tarde y noche».

Minero artesanal en Arequipa

El acceso a insumos a través del «mercado negro» conlleva riesgos significativos. Por un lado, la procedencia incierta y la falta de control de calidad pueden resultar en insumos defectuosos con severos impactos ambientales, y en riesgo de accidentes debido a la ausencia de un control del flujo y uso de estos insumos. Por otro lado, se fortalece la posición de los proveedores informales (e incluso ilegales) de insumos, quienes pueden recurrir a prácticas de fidelización de los mineros mediante «adelantos» o préstamos para el acceso a insumos. Dado el limitado flujo de caja de los mineros, estos acceden a estos préstamos con tasas de interés exorbitantes, y se perpetúa un ciclo de deuda y vulnerabilidad económica. Además, debido a la poca fiscalización de este mercado negro, se pueden originar prácticas de comercio informal de insumos que, según los testimonios, pueden estar vinculadas incluso a algunas autoridades locales.

«[...] [Un] problema [para la formalización] es el acceso al uso de combustible. Existen mineros formalizados que tienen su proveedor directo. Aquí, en la ciudad de Puerto Maldonado, el combustible tiene un fondo o subsidio de estabilización que, para el parque automotor, el costo es alrededor de 15 soles por galón, y ese combustible va destinado a la minería ilegal, y los mineros ilegales tienen acceso a combustible de forma económica, pero para el minero formalizado, que tiene derecho a sacar combustible de la planta, no tiene este fondo de estabilización ni tampoco un precio cómodo».

Minero artesanal en Madre de Dios

d. Los estrictos procesos administrativos exigidos por las autoridades, especialmente la Policía y la Sunat.

Los requisitos administrativos se multiplican en el momento de la compraventa del mineral, sometiendo a los actores involucrados en la cadena (en especial a los mineros) a rigurosos controles de fiscalización por parte de las autoridades, a quienes les preocupa principalmente evitar la propagación de la minería ilegal y el lavado de activos.

En la práctica, los requisitos para comercializar exceden a los requisitos para formalizarse, además de los requisitos para acceder a insumos. Para comercializar, como mínimo, se debe:

- Realizar contratos de compraventa debidamente legalizados.
- Bancarizar las transacciones cuando se superan ciertos umbrales de montos de transferencia.
- Emitir comprobantes de pago.
- Mantener un registro contable de las operaciones y pago de impuestos.
- Considerar el cumplimiento de los requisitos para el traslado y custodia del mineral.

Muchos mineros y plantas de beneficio indicaron en sus entrevistas que han experimentado una desproporcionalidad en la aplicación de sanciones, y consideran que esto se debe al desconocimiento de los fiscalizadores de la dinámica de

las operaciones de la MAPE y las contingencias posibles en el momento de la comercialización y el traslado del mineral.

En las entrevistas a mineros de Arequipa y La Libertad, una queja recurrente fue la sanción por la pérdida de peso de un cargamento debido a la reducción de la humedad; en Madre de Dios, se resalta la paradójica necesidad de que el mineral se encuentre refogado.

En otros testimonios recogidos, los mineros se quejaron de que las autoridades, con el objetivo de garantizar el origen del mineral, les solicitaban:

«[...] grabar con una cámara el momento en que cargaban los camiones con el mineral y mostrar con un video las coordenadas vía satélite».

Minero en Arequipa

También se mencionan prácticas informales para «ablandar» a los fiscalizadores, en especial a la policía en los puestos de control.

Para el cumplimiento correcto de los requisitos, se necesita de técnicos/asesores/contadores que posibiliten a los mineros realizar una operación de compraventa sin errores. Ello incrementa los costos operativos de la comercialización (lo que incluye pagos que lindan con la corrupción) con la finalidad de que no sufran consecuencias legales, y para evitar la incautación/ retención del mineral.

La comercialización de oro puede ser muy problemática debido a que brinda condiciones para el «blanqueamiento de oro» y el lavado de activos cuando no se brindan las garantías correspondientes. En particular, las autoridades suelen considerar como prueba de ilegalidad la brecha entre los volúmenes de producción y los volúmenes de exportación de minerales; sin embargo, las estrategias del Estado para monitorear y vigilar la comercialización son limitadas.

Actualmente, si bien las ventas deben cumplir con varios requisitos reglamentarios, no existe un protocolo de comercialización, por lo que este proceso varía en cada transacción. En consecuencia, muchos mineros perciben que en ellos recae el mayor peso administrativo y económico.

e. La potencial existencia de acuerdos opacos o inoportunos con compradores de mineral.

Mirando la cadena hacia adelante, un aspecto clave señalado por los mineros son las barreras existentes para una comercialización justa del mineral. En lo esencial, dicen que tienen un limitado acceso a compradores de mineral que les brinden condiciones justas y eficientes en las transacciones, lo que desincentiva la formalización.

Además, muchos mineros y expertos entrevistados han señalado que varios de los problemas de la comercialización son consecuencia del limitado avance del proceso de formalización. Por ejemplo, muchos mineros en vías de formalización se ven

obligados a vender su mineral a plantas de beneficio debido a que no tienen un Reinfo para procesamiento, a pesar de que tienen la posibilidad de procesar el mineral por cuenta propia. En las situaciones más graves, los mineros procesan su mineral sin contar con las autorizaciones correspondientes.

Los mineros artesanales enfatizan su posición de desventaja en el momento de vender su mineral, incluso si ya se encuentran formalizados. En las transacciones existe una fuerte desconfianza hacia los compradores de mineral, en parte porque estos procesos suelen ser opacos y carecen de procesos estandarizados.

En Arequipa y La Libertad (minería de socavón), se puso énfasis en la desconfianza en el momento de estimar la ley del mineral y en el acceso a un precio justo acorde con el mercado. Las dificultades operativas y, en algunos casos, el limitado conocimiento sobre la recuperación del mineral los lleva a realizar transacciones con compradores de mineral informales.

En otros casos, la necesidad de disponer de efectivo rápido y mantener un flujo de caja constante, en contraste con pagos bancarizados que suelen demorar semanas en hacerse efectivos, suelen también ser incentivos para optar por la vía informal de venta de mineral a plantas de beneficio o intermediarios, en condiciones poco favorables.

«[El minero] siente algún inconveniente para vender su oro a Activos Mineros, porque el minero está acostumbrado a vender y percibir inmediatamente su dinero. No tiene esa costumbre de abrir una cuenta corriente o hacer operaciones bancarias. Tienen un poco de temor en eso porque piensan que la Sunat va a intervenir o los van a acusar de lavado de activos. Son muy pocos mineros que venden a Metal Perú, pero solo venden una pequeña cantidad para tener registro de sus ingresos, y eso lo hacen porque tienen asesoría de sus contadores o cuentan con algún administrador que les sugiere hacerlo de manera disimulada, pero la mayor cantidad de oro se la venden a las casas de compra y venta, porque ahí su dinero estará inmediatamente a su disposición sin ningún trámite o inconveniente».

Experto de una ONG en Madre de Dios

Especialmente para los mineros de subsistencia, como las pallaqueras, la situación es aún más compleja. Debido a su baja escala de producción y recursos limitados, a menudo se ven obligados a lidiar con facturadores o acopiadores para vender su oro a procesadores en la economía formal. Este proceso incrementa de manera significativa sus costos operativos, los cuales incluyen, por ejemplo, emitir facturas. Esta dependencia las hace más susceptibles a tratos deshonestos y de explotación por parte de intermediarios, lo que afecta aún más sus ganancias y su sostenibilidad económica.

«No ganamos mensual, sino según sacamos. A veces hay, y a veces no. Donde trabajamos, en el “chorradero”, no hay el “pallaqueo”. A veces poquito, a veces nada. Todo lo juntamos y mandamos de dos meses o tres meses a la planta, según como salga el pallaqueo. También habrá que ver la ley del mineral. Por ejemplo, si el mineral bota una ley de 3,90, te descuentan de esos 900 soles, después te descuentan la maquila, 500 soles, y todo lo que has juntado aproximadamente te quedan unos 300 soles para ti. Eso nos queda si trabajamos en tres meses».

Pallaquera de Arequipa

f. El papel importante de las plantas de beneficio en la comercialización del mineral.

Las plantas de beneficio, debido a su posición de compra en el mercado, a menudo desempeñan un papel crucial en la comercialización de minerales, en particular para las operaciones mineras de socavón. Sin embargo, algunas de estas plantas pueden abusar de su posición al imponer condiciones desfavorables a los mineros. Estas condiciones, según las entrevistas, pueden incluir la fijación de precios poco favorables para los mineros o la imposición de costos excesivos por los servicios de procesamiento, además de otros servicios como hospedaje.

Al tratarse de un intercambio establecido mediante negociación entre actores privados, la participación del Estado para promover condiciones de transparencia e intercambios acordes con estándares resulta muy limitada, e incluso indeseada por los propios actores. En esta posición de ventaja, las plantas de beneficio, sobre todo las informales, pueden recurrir a prácticas que fidelizan a sus proveedores de mineral, por ejemplo, mediante adelantos de pago, préstamos o incluso provisión de algunos bienes o servicios.

En algunos casos, las plantas de beneficio formales realizan una debida diligencia para asegurarse de que los minerales tienen un origen lícito y son trazables, por ejemplo, enviando a sus acopiadores a lugares cercanos a las bocaminas de las operaciones mineras. Las plantas de beneficio también pueden exigir documentación adicional en el momento de la verificación del origen del mineral.

En este sentido, las plantas de beneficio formales entrevistadas señalan que realizan una labor de verificación que en realidad corresponde al Estado, incluso reteniendo impuestos mediante las retracciones. Sin embargo, estas buenas prácticas no son un estándar para gran parte de las plantas de beneficio, debido a los costos relacionados con la trazabilidad del mineral o las demoras que implican estos procesos de verificación.

Un punto crucial en esta dinámica que amerita ser destacado es que las plantas de beneficio formales enfatizan que compiten con las informales para atraer a los proveedores de mineral. Indican que, en algunos casos, no pueden establecer las mismas condiciones que su competencia debido a que sus costos operativos son más altos, considerando que cumplen con el pago de impuestos y se adecúan a las reglamentaciones ambientales.

No obstante lo anteriormente descrito, es importante también resaltar que las plantas de beneficio formales son actores clave para promover la formalización y ser catalizadores de procesos de cambio. En los entornos en los que operan, las plantas de beneficio formales que cumplen con estándares de buenas prácticas cuentan con equipos de relacionamiento comunitario especializados en la MAPE, que les permiten diseñar estrategias y modelos de negocio que incentivan a la formalización y el acceso a una cadena de valor formal.

Por ejemplo, estas plantas de beneficio tienen un conocimiento detallado de cómo funciona la cadena de valor, las fuentes de insumos para las operaciones y las rutas de venta, entre otros detalles clave. Con ese conocimiento, estas plantas de beneficio han propiciado un entorno que incentiva a la formalización, por ejemplo, mediante programas de capacitación, programas de colaboración con entidades bancarias para el acceso a créditos, entre otras iniciativas positivas, que permitan apalancar mecanismos innovadores⁴².

g. La dificultad para que los mineros de la MAPE y las exportadoras cumplan con estándares internacionales.

En un contexto global de comercialización de minerales, los actores de la cadena también desempeñan un papel importante. Las compañías que compran minerales a nivel internacional a menudo establecen estándares para la procedencia ética y debida diligencia en su cadena de suministro. La falta de cumplimiento de estos estándares por los actores de la cadena de valor de la MAPE puede exacerbar los problemas de comercialización al restringir el acceso a los mineros que, debido a las condiciones descritas, tienen dificultades para completar todos los requisitos establecidos, que exceden a los establecidos para el proceso de formalización.

Con el ánimo de promover mejores prácticas en la comercialización, las cadenas de valor global han establecido un mercado que premia la procedencia legal y probada de los minerales. Estas iniciativas son positivas, aunque, con relación al proceso de formalización, pueden no ser atractivas para todos los mineros y difíciles de cumplir. Los requisitos para obtener estas certificaciones internacionales son diferentes a los establecidos en el proceso de formalización, e incluyen estándares en materia de derechos humanos, laboral, ambiental, de género, de uso de maquinarias eficientes sin mercurio, entre otros. Incluso, en algunos casos, estar completamente formalizados es un requisito indispensable para postular a un proceso de certificación.

En las entrevistas realizadas a los mineros y a expertos relacionados con organizaciones compradoras de oro, estos reconocieron que cumplir con los estándares requeridos puede implicar inversiones significativas en términos de capacitación, implementación de mejores prácticas, y certificaciones de trazabilidad del mineral.

⁴² Este punto ha sido destacado por Solidaridad, cuyo equipo de especialistas han desarrollado estudios y programas piloto con este tipo de plantas de beneficio formales. Mina Veta Dorada, cuya filial a nivel global es Dynacor Gold Mines Inc., con sede en Canadá, también ha desarrollado un modelo de colaboración con la MAPE, que promueve la formalización y buenas prácticas. Para un estudio de caso, véanse Cano y Quiñón (2021) y Quiñón (2021).

Los mineros informales, que a menudo operan con recursos limitados, pueden considerar innecesarios o poco atractivos estos costos adicionales, y alejarse así del camino de la formalización.

Por ejemplo, véase el caso de un minero en Madre de Dios que desea adaptar tecnologías libres de mercurio e invertir en ellas:

«Para un minero formal, puede costarle 5000 dólares una mesa gravimétrica, y la paga pronto, algunas mesas cuestan hasta 10 000 dólares [...] La tecnología se puede conseguir. Ya hay equipos rusos, canadienses, que sí son accesibles de comprar. También hubo gente que gana dinero vendiendo máquinas. Pero no solo es vender por vender, hay que graduar la máquina, hay que enseñar al operador a estabilizarla y graduarla de acuerdo a la zona, el flujo del agua, la inclinación, la vibración; no es como comprar una licuadora».

Asesor experto para mineros en Madre de Dios

Incluso, estudios recientes muestran que el establecimiento de estos estándares internacionales de la cadena de valor, que exigen una mayor trazabilidad y certificación del origen del mineral, ha generado algunos efectos contraproducentes y no intencionados en el proceso de formalización; en particular, en el falseamiento de documentación que valide el origen del mineral a través de los «facturadores» con el objetivo de cumplir con dichos estándares⁴³. Por ello, los estándares internacionales deben contemplar las dinámicas locales, a fin de que sean promotoras de la formalización y se puedan evitar estos efectos adversos. Lo anterior es una muestra de que las cadenas valor a nivel global tienen un impacto en cómo operan los mineros y los incentivos que estos pueden tener para acceder a la formalidad. Al mismo tiempo, es importante reafirmar las potencialidades de actores clave de la cadena de valor como las plantas de beneficio y las exportadoras de oro para promover buenas prácticas en sus proveedores mineros de la MAPE.

⁴³ Véase Villanueva y Vila (2023).

PARTE 2: RECOMENDACIONES PARA LAS MEJORAS

De manera similar a las experiencias en otros países en desarrollo a nivel global, las dificultades que los sucesivos gobiernos en el Perú han enfrentado para incorporar la MAPE a la formalidad y atender los desafíos multidimensionales que caracterizan a este sector, reflejan que la resolución de estos problemas no es sencilla ni inmediata. Una sola política o acción concreta en un momento dado no será capaz de lograr el profundo cambio que se necesita. Por estos motivos, este documento de trabajo propone recomendaciones y pasos para la mejora de la formalización, poniendo énfasis en que el cambio solo puede ocurrir de una manera progresiva, para lo cual es necesario identificar las acciones clave que permitan generar círculos virtuosos y una cadena positiva de cambio sostenible a largo plazo.

Esta segunda parte del documento se estructura en dos secciones. En la primera, se presentan una serie de recomendaciones y propuestas cuya implementación contribuiría a mejorar el proceso de formalización de la MAPE. Se destaca que algunas de estas acciones son pasos significativos y de gran envergadura que demandarán tiempo para su implementación, mientras que otras suponen menor complejidad. Dada la diversidad y el número de acciones necesarias, se pone énfasis en la importancia de realizar una planificación y priorización, debido a que no todas pueden emprenderse en simultáneo.

En la segunda sección, se presentan los próximos pasos para el cambio. Es necesario avanzar de manera pragmática, dando pequeños pasos que contribuyan a crear una trayectoria positiva de mejoras a largo plazo para la MAPE. Con este propósito, se propone una etapa inicial de un año, seguida de una segunda etapa que comenzaría dentro de dos años. La primera etapa se centraría en acciones ágiles orientadas a establecer conexiones entre los actores del sector de la MAPE y abordar cuellos de botella que no requieren cambios profundos y que tendrían impactos positivos inmediatos. En la segunda etapa, se abordarían cuestiones más amplias relacionadas con un sistema de formalización permanente. Estas recomendaciones se discuten detalladamente en la sección final del documento.

Un gran parte de las recomendaciones y propuestas sugeridas en este documento de trabajo coinciden con (y se inspiran en) recomendaciones previas de otros autores, instituciones, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. La concordancia de las recomendaciones brindadas en los diversos estudios sobre la MAPE indica que existen posibilidades para realizar un cambio que valora el rol de este sector en el desarrollo económico del Perú. A pesar de que se trata de un desafío significativo, este proceso de mejora del proceso de formalización requiere de una voluntad política y de un compromiso con una narrativa y una visión positivas de la MAPE. Uno que cuente con los recursos y los sistemas necesarios para que su implementación logre los cambios deseados hacia una MAPE formal, responsable y promotora del desarrollo nacional y local.

A partir del análisis realizado en este estudio, **se propone enfocar los esfuerzos en cuatro áreas clave e interdependientes** que pueden generar beneficios a los

mineros, las comunidades y el Estado. En conjunto, estas presentan oportunidades para abordar los desafíos de la formalización:



Figura 13. Cuatro áreas clave para el cambio.

¿Quién?

Para lograr el cambio en estas cuatro áreas interdependientes, se requiere de la colaboración del gobierno nacional y los gobiernos regionales, los mineros, las comunidades locales, los concesionarios, los dueños de terrenos superficiales, los comerciantes, los asesores, las plantas de beneficio, los gremios mineros nacionales, las ONG y las organizaciones internacionales (por ejemplo, las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OCDE, el Consejo Mundial de Oro, entre otras).

Género y la MAPE.

Como resultado de múltiples entrevistas con mujeres mineras, en particular pallaqueras en Arequipa, hemos identificado una serie de áreas en las que las mujeres mineras experimentan desafíos específicos en relación con el sector de la MAPE y la formalización. Las relaciones de poder que hemos identificado en la primera parte del documento son especialmente importantes en relación con las mujeres en el sector. A menudo, las mujeres que trabajan en la MAPE experimentan desventajas en la dinámica de la cadena de valor, en su representación en las reuniones con el gobierno local, regional y nacional, en gremios de la MAPE y en las comunidades locales. Además, el papel de las mujeres en la minería no se limita a la minería en sí, sino que un gran número de mujeres también trabajan en empresas conectadas, además de realizar el triple de trabajo, manteniendo a las familias y a las comunidades en general.

En las recomendaciones que siguen, hemos intentado integrar posibles soluciones a los desafíos que experimentan las mujeres con la formalización y la cadena de valor de la MAPE. Por lo tanto, la falta de mención específica de las mujeres en las recomendaciones detalladas no debe interpretarse como una falta de consideración de sus posiciones en las políticas de diseño. Varias de las recomendaciones clave que hacemos buscan abordar directamente los problemas particulares de las pallaqueras; esto incluye la creación de la categoría de subsistencia, los cambios en los requisitos financieros y administrativos para esta categoría, y la provisión y accesibilidad de la capacitación a nivel local.

Sin embargo, es importante reconocer que aún quedan numerosos desafíos por abordar en lo que respecta a la situación de las mujeres en el sector. En especial, se debe resaltar que todavía no se ha brindado la atención adecuada a las diferencias en los roles laborales por género en la MAPE. Las mujeres enfrentan dificultades para acceder a muchos de los trabajos en la MAPE, y, cuando tienen acceso a los roles, experimentan prejuicios y barreras que los hombres no experimentan, y a menudo no tienen acceso a ingresos equitativos frente a los de los hombres.

Dado que este estudio se centró en el proceso de formalización desde un enfoque amplio, se entrevistó a un número limitado de mujeres en roles diferentes a los de las pallaqueras. En consecuencia, se recomienda un nuevo estudio específico en relación con las mujeres en el sector MAPE y la formalización (véase la recomendación 3.3.2). Este estudio debería considerar las experiencias de las mujeres en el sector, en todos los niveles, y los desafíos que experimentan, específicamente en relación con la formalización, incluida la cadena de valor, y debería hacer recomendaciones específicas de políticas y procedimientos para mejorar las experiencias de las mujeres mineras y mejorar las posibilidades de su formalización.

1. Narrativa y visión



Cambiar la narrativa: Desarrollar una narrativa y una visión gubernamental vinculadas para la MAPE responsable, que generen mayores beneficios compartidos a partir de la formalización. Comunicar una visión clara para la MAPE como parte de una estrategia más amplia para la minería, la economía y la sociedad.

- 1.1** Crear una nueva narrativa desarrollada en un **Grupo de Colaboración de la MAPE**.
- 1.2** Crear una visión gubernamental de la MAPE basada en la nueva narrativa y la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal (PNMPMA).
- 1.3** Crear un plan estratégico priorizado a nivel nacional para el cambio, con plazos claros y responsabilidades asignadas, utilizando la visión como dirección. Debe estar estrechamente ligado a los planes estratégicos quinquenales desarrollados por los gobiernos regionales (véase 1.4).
- 1.4** Los gobiernos regionales deben desarrollar visiones y planes estratégicos quinquenales, con planes anuales ligados. Debe abordarse cómo lograr esta visión dentro de sus contextos específicos, con prioridades claras y con financiamiento estratégico vinculado a estos planes. Los planes regionales deben estar estrechamente relacionados con la visión y el plan nacional.
- 1.5** Crear un plan simple y bien presentado, para comunicarlo al público. Debe estar alineado a nivel nacional y regional, con mensajes directos y encabezados generales que permitan al público y otros actores ver qué se hará y cómo.

La MAPE ha sido vista a menudo de manera negativa desde la década de 1990, cuando la minería a gran escala financiada con inversión extranjera despegó con fuerza en el Perú. Si no está regulada, la MAPE puede tener impactos muy negativos en las comunidades y el medio ambiente. Sin embargo, prohibir la MAPE en todo el país es ineficiente e ignora su importancia como parte de la industria minera. Al contrario, la promoción y el desarrollo de una MAPE responsable, si se llevan a cabo con cuidado, con el apoyo técnico y social adecuado, pueden tener efectos positivos. La MAPE puede generar ingresos para las partes desfavorecidas de la sociedad, sustentar comunidades⁴⁴ nuevas y establecidas, y contribuir a las economías regionales y nacionales, a la vez que se minimizan los riesgos medioambientales y de salud.

⁴⁴ En lo que respecta a las comunidades, no nos referimos solo a las comunidades campesinas, sino a todo tipo de comunidades o agrupaciones sociales en un lugar, a las que los mineros pueden pertenecer o con las que pueden comprometerse debido a su coexistencia local.

Es importante crear un ciclo de acción positivo: si una MAPE responsable se ve como posible, entonces se puede crear un círculo virtuoso de comportamientos en el que las expectativas locales y el prestigio personal ganado por los mineros que cumplen con los requisitos refuercen mejores prácticas mineras.

1.1 Crear una nueva narrativa desarrollada en un Grupo de Colaboración de la MAPE.

El Grupo de Colaboración de la MAPE tiene la responsabilidad de desarrollar una narrativa a nivel nacional que sitúe a la MAPE responsable como una actividad para el desarrollo y como un componente fundamental de la economía, sociedad e historia del Perú.

Para garantizar la creación de esta narrativa inclusiva y que pueda ser adoptada por diversos grupos interesados en la MAPE, se propone la creación de un Grupo de Colaboración de la MAPE. Este Grupo no solo se limitará únicamente a la creación de la narrativa, sino que desempeñará un papel más amplio, que se discutirá en detalle en los próximos pasos, señalados más adelante en este documento.

La razón para establecer este Grupo de Colaboración de la MAPE radica en que una narrativa positiva sobre la MAPE solo puede ser construida mediante la colaboración entre el gobierno, los líderes públicos (incluidos los políticos), los funcionarios públicos, los mineros, las comunidades, las ONG, la prensa y la sociedad civil en general. Este Grupo debe ser visto como un espacio en el que los grupos comparten ideas y experiencias con el fin de desarrollar un nuevo entendimiento mutuo del papel de la MAPE en el Perú.

Se podría iniciar una nueva narrativa mediante la discusión y el acuerdo de estos actores considerando la historia del sector y su posición en relación con el país. Una narrativa también debe indicar el papel futuro del sector en la nación y las regiones, y la forma en que se comportará en relación con la sociedad, la economía y la protección del medio ambiente, así como la forma en que quiere comportarse y ser percibida.

El objetivo es proporcionar una narrativa positiva para la MAPE, que motive al sector y al gobierno a cumplir con sus expectativas, y que permita a los actores externos responsabilizar al sector y reconocer su contribución a la economía y a la sociedad del Perú.

La narrativa que se desarrollará en el Grupo de Colaboración de la MAPE no es, por lo tanto, una política del gobierno, sino más bien un discurso más general sobre la MAPE, que inspire a los actores del sector e influya en las amplias discusiones y actitudes hacia este en el resto de la sociedad. Por supuesto, el camino para cambiar las narrativas nacionales sobre la MAPE es largo, desafiante e impredecible. Sin embargo, la creación de este Grupo tiene como objetivo proporcionar el ímpetu positivo necesario y aumentar los debates sobre la MAPE como un sector importante en el Perú.

Es esencial que este Grupo cuente con términos de referencia muy claros para lograr la creación de una narrativa positiva. El Grupo debe aprender de las lecciones de experiencias previas de mesas de diálogo y asegurar que las recomendaciones y los compromisos que se generen sean atendidos por el gobierno. Aunque se reconoce que otras mesas de diálogo enfrentaron desafíos, generaron conflictos y terminaron en experiencias frustrantes, la creación de estos espacios de compromiso e interacción es de gran importancia. Su propósito es facilitar el intercambio de ideas y experiencias, lo que puede llevar tanto a puntos de desacuerdo como a puntos de consenso que permitan generar avances importantes. Al definir los términos de referencia del Grupo de Colaboración, se buscará aprender de los desafíos previos para crear un espacio de intercambio constructivo.

La intención de crear una narrativa positiva a través del Grupo de Colaboración no es señalar que toda la MAPE es responsable, sino más bien resaltar que es posible tener una MAPE responsable, y que esta necesita ser responsable. Una MAPE responsable puede brindar una importante contribución a las comunidades y al Perú.

Cuando los mineros de la MAPE se formalicen en gran número, podrán contribuir de manera positiva a sus comunidades, la sociedad, la economía y el desarrollo nacional. La MAPE responsable implica no solo el cumplimiento de las leyes básicas, sino también potenciar sus contribuciones económicas y sociales, así como garantizar el cumplimiento de sus responsabilidades de cuidado del medio ambiente. La formalización es el primer paso para llegar a una MAPE responsable.

El contrapunto de una MAPE responsable es que puede haber una MAPE irresponsable. La irresponsabilidad no necesariamente significa que sea ilegal: también podría indicar que no está cumpliendo con buena voluntad con sus responsabilidades hacia su comunidad, sus empleados, el medio ambiente y el Perú. El prestigio social de ser responsable ante una comunidad podría ayudar en ciertas situaciones (donde hay comunidades establecidas) para incentivar a los mineros hacia acciones responsables.

Es importante destacar que la incorporación al sector formal puede no ser factible para muchos mineros, en especial para aquellos que no logren obtener el permiso de los titulares de las concesiones o los propietarios de los terrenos superficiales. En este grupo de mineros que no lograrán formalizarse se encuentran aquellos que no cuentan con los instrumentos ambientales aprobados, que no hayan adoptado los requisitos que brinden sostenibilidad a sus operaciones o que no quieran acceder a la formalidad.

Aunque este estudio no ha abordado específicamente la problemática de la minería ilegal, se reconoce la existencia de este fenómeno y su impacto en el sector de la MAPE en vías de formalización. En este contexto, el Estado debe continuar explorando estrategias para abordar los diversos aspectos de la minería ilegal. Es importante destacar que algunos participantes en el estudio han señalado que, en áreas donde opera la minería ilegal, el acceso a servicios básicos como agua, electricidad y carreteras tiende a mejorar debido a las actividades de las organizaciones de mineros ilegales.

A pesar de que la minería ilegal es un desafío complejo, es fundamental que el Estado considere la importancia de proporcionar fuentes de ingresos y una economía formal a nivel local como parte de sus esfuerzos para combatir este fenómeno⁴⁵. Además, mejorar los servicios básicos estatales en las comunidades vulnerables es necesario para obtener el apoyo de dichas comunidades y reducir la posibilidad de su integración en actividades ilegales.

1.2 Construir una visión gubernamental de la MAPE basada en la nueva narrativa y en la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal (PNMPMMA).

Una visión gubernamental para la MAPE debe identificar cómo quiere que se vea el sector, y las acciones gubernamentales en relación con él, a largo plazo⁴⁶. Esta visión no solo debe ser reconocible como relevante para la DGFM y la DREM/GREM regional, sino que también debe ser lo suficientemente clara como para que otras partes del gobierno entiendan la relevancia del sector para el trabajo del gobierno y el país, de manera más amplia. Esta visión también debería ayudar a que las diferentes partes del gobierno que necesitan comprometerse con la MAPE comprendan la visión general de política pública para el sector e identifiquen cómo se relacionan con él.

Esta visión del gobierno debe utilizarse como punto de partida para los siguientes planes estratégicos (1.3) y vincularse a la planificación de los gobiernos regionales (1.4).

La visión gubernamental debería relacionarse con la nueva narrativa (1.1) y crearse sobre la base de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal (PNMPMMA). La PNMPMMA fue publicada en diciembre de 2022 y representa un paso significativo para reunir en un solo documento la amplia variedad de temas que el Perú debe considerar para lograr una MAPE responsable y sostenible⁴⁷. Las recomendaciones presentadas en esta primera sección esperan apoyar este proceso de conversión a una visión simple y en planes de acción que sean comunicados efectivamente.

La visión debe promover de una manera clara e integrada la intención del gobierno con respecto a la MAPE en sus diversos niveles. Además, debe ser concreta y fácilmente referenciada, porque el cambio ocurre mediante las interacciones diarias de todos los actores involucrados en el sector, tanto como mediante políticas escritas.

A partir de una visión escrita fácil de recordar y repetida, se crea y comunica más fácilmente un propósito común del gobierno. Esto se puede utilizar para que la DGFM se comprometa con otras partes del Estado y otros actores, interacción que es clave para crear planes de acción detallados de trabajo entre todas las partes del gobierno.

⁴⁵ Véanse Fisher, Arora y Rhee (2018); Piñero, Thomas y Elverdin (2016); Malone, Smith y Zeballos (2021).

⁴⁶ Por ejemplo, con un plazo de 10 o más años.

⁴⁷ Nótese que, en las entrevistas realizadas a los funcionarios en las regiones y en los organismos vinculados a la formalización de la MAPE, se reconoció el limitado conocimiento sobre esta política pública o incluso el escepticismo sobre ella.

Ver a la MAPE como una parte potencialmente productiva de la sociedad es fundamental para atraer el tiempo y la inversión de todas las partes del gobierno y las comunidades locales necesarias para incorporar la MAPE legítima en el desarrollo a largo plazo y para desarrollar una presencia estatal en las zonas en que ha faltado (véase la recomendación 2).

1.3 Crear un plan estratégico priorizado a nivel nacional para el cambio, con plazos claros y responsabilidades asignadas, utilizando la visión como dirección. Debe estar estrechamente ligado a los planes estratégicos quinquenales desarrollados por los gobiernos regionales. (Véase la recomendación 1.4).

El alcance y la complejidad de los requisitos para mejorar la formalización de la MAPE significan que se requiere de una priorización muy clara, planificación de acciones, identificación de responsabilidades, determinación de plazos y asignación de recursos entre las distintas organizaciones del gobierno (nacional y regional). Debido a su impacto en la organización de los otros pasos para el cambio, este es un paso al que se debe dar prioridad, y que también cubrimos en la sección de próximos pasos, al final de este documento.

Aunque en la sección final de este documento presentamos una pequeña serie de sugerencias para acciones priorizadas, observamos que se requerirá de una priorización adicional significativa. Esta priorización deberá ser una consideración primordial del proceso de planificación, que deberá comprometerse con la amplia gama de organizaciones gubernamentales involucradas en el proceso de formalización, así como con el sector de la MAPE y las ONG involucradas en él.

Aquí, observamos que esta planificación es crucial para la traducción de los cambios propuestos en la PNMPMMA (u otros como los presentados en este documento) en acciones factibles y realistas de múltiples actores del gobierno, a nivel nacional y regional, y el sector de la MAPE. Por lo tanto, será necesario que haya planes detallados, pero también versiones de dichos planes que resuman los temas y pasos clave, que puedan ser leídas tanto en el gobierno como por el público, que puedan usarse para comunicar las acciones que se están realizando, que funcionen como un foco de discusión en mesas de trabajo y permitan obtener la aceptación y el compromiso con el proceso por parte del sector de la MAPE (véase la recomendación 1.5).

1.4 Los gobiernos regionales deben desarrollar visiones y planes estratégicos quinquenales, con planes anuales ligados. Deben abordar cómo lograr esta visión dentro de sus contextos específicos, con prioridades claras y con financiamiento estratégico vinculado a estos planes. Los planes regionales deben estar estrechamente relacionados con la visión y el plan nacional.

En la actualidad, si bien existen los planes quinquenales, en la práctica han resultado poco prácticos y efectivos para dirigir las acciones de las oficinas del gobierno. En cambio, los objetivos de cuántos mineros se formalizan o el número de formularios

procesados son las medidas clave para el desempeño de los gobiernos regionales. Si bien los objetivos basados en el número de solicitudes procesadas pueden ser útiles (y se abordan las formas de mejorar los procesos a continuación), en este caso, hasta la fecha, no han sido guiados por una visión de lo que debería ser la MAPE y lo que debería lograr para las regiones y, acumulativamente, para la nación.

En este sentido, las acciones y actividades de los gobiernos y oficinas regionales vinculadas a la formalización, deben articularse a la visión del gobierno nacional sobre la MAPE. Por lo tanto, los gobiernos regionales deben crear una visión para su región, desarrollada a partir de la visión nacional y teniendo en cuenta las consideraciones regionales específicas. Esta visión debería permitirles identificar, priorizar e impulsar las actividades necesarias de manera coherente para lograr objetivos mensurables y alcanzables en un plan quinquenal, que lleve a un plan anual detallado.

Por ejemplo, en una visión, una región podría imaginar:

- a. La provisión de Centros Locales de Asistencia de la MAPE⁴⁸ con una ventanilla única en cinco ubicaciones centrales, con personal permanente de X personas, con X calificaciones, equipado con X computadoras y X vehículos, y capaz de ayudar con todas las consultas sobre la MAPE.
- b. Visitas anuales al campo, a minas en proceso de formalización, a cargo de X número de técnicos especialistas.
- c. Plantilla de X especialistas permanentes con base en la sede regional.
- d. La creación de un corredor minero en el área X.

En un plan quinquenal, una región debe priorizar sus actividades para cumplir con su visión, y, en su plan anual, tener planes muy detallados y alcanzables para lograr esos cambios. Por ejemplo, un gobierno regional podría priorizar lo siguiente en el primer año de cinco:

- a. Crear un proyecto piloto de un Centro Local de Asistencia de la MAPE.

La comunicación de estos planes regionales también es importante, y podrían seguir una estructura de comunicación similar a la del nivel nacional (véase la recomendación 1.5).

1.5 Crear un plan simple y bien presentado para comunicarlo al público. Debe estar alineado a nivel nacional y regional, con mensajes directos y encabezados generales que permitan al público y otros actores ver qué se hará y cómo.

Este plan simple debe reflejar la visión del gobierno para la MAPE a largo plazo, y resaltar las acciones planificadas clave que llevará a cabo para alcanzar esa visión. A partir de una revisión de la PNMPMMA, hemos identificado seis áreas generales dentro de las cuales encajan sus líneas de acción. Bajo estos encabezamientos podrían colocarse algunas acciones prioritarias, que deberían cumplirse en el plazo

⁴⁸ Véase la recomendación 2.1.

de un año, y otras con sus propios plazos. Esto crearía un plan general claro de los tipos de actividades que se llevarán a cabo, por quién y cuándo:



Figura 14. Áreas generales de líneas de acción para comunicar.

2. Presencia estatal



Fortalecer la presencia estatal a nivel local: mejorar la participación estatal y el respaldo al desarrollo comunitario en zonas de la MAPE. Proporcionar capacitación y asistencia técnica a la MAPE.

- 2.1** Crear «Centros Locales de Asistencia de la MAPE» en sitios claves de la MAPE o cerca de ellos.
- 2.2** Mejorar la provisión de capacitación para los mineros e implementar regímenes de capacitación obligatorios y opcionales.
- 2.3** Iniciar un **Fondo Común Local** a través de pagos recaudados de la MAPE, administrados por los gobiernos distritales, y un proceso participativo para las comunidades cercanas a los sitios de la MAPE (véase la recomendación 3.3).
- 2.4** Establecer mecanismos de retroalimentación, incluidas **las mesas de trabajo del Grupo de Colaboración de la MAPE** permanentes, y manejar las relaciones de poder desiguales entre mineros.
- 2.5** Mejorar el acceso a servicios de asesoramiento de las oficinas regionales de manera presencial o a través de asistencia telefónica y asesoramiento en línea.
- 2.6** Mejorar la asistencia en línea para los actores de la MAPE y quienes interactúan con ellos.
- 2.7** Reforzar la seguridad de zonas mineras trabajando en colaboración con representantes de las comunidades locales, respondiendo así al aumento de los conflictos y a los riesgos de una mayor criminalidad en las zonas mineras.

El Estado a menudo carece de presencia en las áreas de donde opera la MAPE. En estos lugares, se cuenta con pocos servicios públicos y limitado desarrollo local. Esto significa que actualmente hay pocos mecanismos para que los mineros y las comunidades se beneficien del cumplimiento de las regulaciones, lo que brinda escasos incentivos para formalizarse.

Es importante fomentar relaciones más positivas entre los actores estatales, la MAPE y las comunidades, de manera que pueda aumentar la interdependencia social y se expanda el acceso a más servicios públicos, así como un sentido de inclusión en las narrativas nacionales de desarrollo, para generar esperanza y un ciclo positivo de interacciones.

Debido a la limitada presencia estatal en áreas de operación de la MAPE y a la rentabilidad de esta actividad, es posible que se infiltre la ilegalidad en conexión con grupos criminales. Por ejemplo, este estudio ha recopilado evidencia de áreas en Madre de Dios donde la MAPE ilegal, posiblemente con conexiones con el crimen organizado, proporciona servicios públicos como electricidad o agua, y seguridad ciudadana. Una manera de promover la formalidad y contribuir a combatir el problema de la ilegalidad es aumentar las conexiones entre el Estado, las comunidades y la MAPE, y colaborar con la población de estas zonas para crear oportunidades y mejoras en la calidad de vida, incluso mediante la MAPE formalizada.

En nuestro estudio, los mineros de la MAPE han pedido repetidamente formación y apoyo para cumplir con los requisitos de la formalización y mejorar su trabajo. La formación que piden incluye cómo cumplir con los procesos administrativos y el régimen fiscal. A partir de múltiples entrevistas con mineros, está claro que muchos sienten que el Estado no los comprende y que pocas veces interactúan con los representantes del Estado. Los espacios de comunicación y formación son fundamentales para iniciar mejoras a la situación actual, a fin de incrementar la formalización y apoyar a las comunidades de la MAPE.

Las relaciones Estado-comunidad solo pueden construirse mediante un compromiso constante y la creación de relaciones entre individuos, instituciones (Estado, ONG), actores mineros y comunidades. El apoyo de los actores de la MAPE podría alcanzarse mediante interacciones a largo plazo entre los funcionarios y las comunidades. Ello será factible a partir de relaciones que creen confianza y comprensión entre actores, partiendo del deseo de que la regulación se cumpla.

En la actualidad, no existe un enfoque estatal local para las interacciones relacionadas con la MAPE. Más aún, los gobiernos regionales se encuentran geográficamente remotos y suelen tener una gran rotación de personal. Se requiere un compromiso a largo plazo para desarrollar la comprensión entre los diferentes grupos y permitir la comunicación entre los actores.

La presencia estatal a nivel local brinda la oportunidad de crear espacios de comunicación entre el Estado, los mineros y las comunidades. Estos espacios podrían generar entendimiento entre estos grupos para profundizar la comunicación y abordar los desafíos de la formalización y la MAPE responsable, y además crear una presencia institucional más amplia para abordar otras áreas de interés estatal.

Sugerimos mejorar el contacto estatal con la MAPE y las comunidades donde existe la MAPE de las siguientes maneras:

2.1 Crear Centros Locales de Asistencia de la MAPE en sitios mineros clave o cerca de ellos.

Los centros deben:

- a. Constituir oficinas integrales que atiendan todas las consultas de los mineros sobre las regulaciones y los requisitos estatales. Estas ayudarán a los mineros

- a comprender los requisitos técnicos y administrativos que deben cumplir y dónde obtener más asistencia.
- b. Brindar programas de capacitación de manera continua, incluso los impartidos por funcionarios visitantes. También compartir conocimientos y capacitación como parte de las interacciones diarias entre funcionarios en el Centro Local de Asistencia y los mineros.
 - c. Estar integrados permanentemente por representantes que puedan facilitar el intercambio de conocimientos entre los actores locales y las diferentes partes del Estado.
 - d. Estar ubicados en lugares clave donde haya concentraciones de la MAPE. Las ubicaciones se elegirán mediante consultas entre los gobiernos locales, regionales y nacionales, las comunidades, las ONG y los mineros de la MAPE. Los edificios utilizados para los centros no necesitan ser particulares, pero podrían estar ubicados en gobiernos distritales u otros lugares. Idealmente, deben ser fáciles de configurar y organizar, para que sean accesibles a los mineros de la manera más rápida posible.
 - e. Considerar en su diseño las necesidades de mineros con diferentes circunstancias, experiencias y necesidades. Deben ser espacios inclusivos con respecto al género y tener en cuenta las diferencias de poder entre los mineros para permitir que todos participen⁴⁹.
 - f. Deben formar parte de las estrategias del gobierno regional y del gobierno nacional para mejorar la formalización y promover otras mejoras de la MAPE, en línea con la narrativa de una MAPE responsable y procesos administrativos eficientes⁵⁰.
 - g. Los sitios podrían abrirse gradualmente como parte de la planificación estratégica, después de la implementación de uno o dos centros de atención piloto.
 - h. Se podría usar un porcentaje de los recibos de impuestos de la MAPE y/o un porcentaje del Fondo Común Local para financiar estos centros⁵¹.

2.2 Mejorar la provisión de capacitación para los mineros e implementar regímenes de capacitación obligatorios y opcionales.

Se propone la implementación de formación y orientación obligatorias como requisito para la formalización de la MAPE. Esta formación continua sería fundamental para

⁴⁹ Incluso la provisión de cuidado infantil cuando sea necesario.

⁵⁰ Sobre este punto, véanse las recomendaciones 1. Narrativa y visión y 4. Procesos gubernamentales y administración.

⁵¹ Sobre este financiamiento, véanse las recomendaciones de 3.4.

asegurar que la formalización no sea un evento puntual, sino un proceso continuo y en constante mejora. Además, estas capacitaciones contribuirían a la reducción de riesgos para la salud, el medio ambiente, las condiciones laborales y los impactos sociales, tanto para los mineros como para las comunidades. Junto con nuevos fondos para las comunidades locales, esto también mantendrá y aumentará las relaciones entre el Estado, las comunidades y los mineros, y garantizará que todos los actores obtengan beneficios de la formalización.

Existen diversas modalidades mediante las cuales el Estado podría involucrarse en la implementación de la capacitación obligatoria. Un primer mecanismo es que el propio Estado brinde estas capacitaciones. Un segundo mecanismo considera que el Estado no necesariamente tendría que proporcionar de manera directa esta capacitación, pero debería desempeñar un papel crucial en su regulación y supervisión. Por ejemplo, el contenido de la formación obligatoria podría ser establecido por el Estado (como lo hace para otras competencias técnicas o profesiones), y la capacitación en sí podría ser impartida por organizaciones autorizadas, como ONG u otras organizaciones especializadas en la MAPE. En cualquier situación, sin una capacitación autorizada por el Estado, el minero no podrá formalizarse.

El financiamiento de esta capacitación podría depender del tamaño de la empresa minera. Se sugiere que los mineros de subsistencia tengan acceso a esta formación de manera gratuita o a un costo extremadamente bajo, financiado por el Estado (posiblemente en colaboración con aliados internacionales; véase la recomendación 3.5). Los costos nulos o muy bajos evitarían las barreras de entrada para los mineros de subsistencia. El nivel de capacitación requerido para los mineros de subsistencia podría ser más básico, ya que la complejidad de las técnicas extractivas, y las obligaciones en términos de protección ambiental y administración empresarial o tributaria, serían considerablemente menores.

Para otros niveles de la MAPE, se podría considerar un sistema de tarifas escalonadas en función del tamaño y la rentabilidad de la empresa, considerando que los impactos ambientales y sociales son mayores debido a la mayor complejidad de la actividad.

Además, se promovería la capacitación opcional y la actualización continua para los mineros, lo que les permitiría acceder a cursos específicos según sus necesidades o intereses. Estos programas de capacitación podrían ser diseñados en función de las solicitudes de los propios mineros, gremios locales, ONG o funcionarios públicos.

Los mineros que participaron en las entrevistas expresaron la necesidad de recibir una capacitación más amplia, en particular en áreas relacionadas con la gestión de negocios y el sistema tributario. Además, durante la investigación, se identificó una diferencia de interpretación sobre los posibles daños al medio ambiente causados por la MAPE entre los mineros y estudios científicos. Este hallazgo se alinea con investigaciones previas que sugieren una falta de conocimiento entre los trabajadores mineros en temas de salud y seguridad⁵².

⁵² Entre otros, véase el estudio de Malone y Martínez (2022).

Un punto importante por destacar es que muchos mineros carecen de acceso a internet o tienen una limitada experiencia en su uso. Por lo tanto, resulta fundamental que se establezcan otros canales de comunicación para que estos puedan acceder a información relevante, como la utilización de medios de comunicación locales. Esto garantizará que la información crucial relacionada con la MAPE, la capacitación y otros temas pertinentes esté al alcance de aquellos que no cuentan con acceso a internet o no están familiarizados con su utilización.

Un plan de capacitación de mineros debe:

- a. Proporcionar programas de capacitación cuya convocatoria sea en lugares más accesibles para los mineros, por ejemplo, en los centros de la MAPE. La capacitación podría llevarse a cabo en edificios comunales, escuelas o gobiernos distritales. A largo plazo, podrían utilizarse los nuevos Centros Locales de Asistencia de la MAPE.
- b. Incluir un programa obligatorio de capacitación diferenciado según el tipo/tamaño de la minería. Además de los aspectos técnicos y operativos de la minería, debe incluir el proceso de formalización, la gestión y administración de negocios de la MAPE, obligaciones fiscales, cómo trabajar con consultores, salud y seguridad, y gestión ambiental.
- c. Utilizar la radio para brindar programas de capacitación no obligatorios y para la difusión de información (por ejemplo, los precios diarios del oro). Muchos mineros tienen poco acceso a internet y les es difícil viajar, pero muchos más tienen acceso a la radio. También se deben proporcionar otros métodos para acceder a la capacitación, alineados con los requisitos de los mineros (por ejemplo, a través de redes sociales).
- d. Trabajar con las ONG, los gremios, las universidades y la sociedad civil especializada en el sector, para proporcionar capacitación.
- e. Trabajar con las ONG, las universidades y la sociedad civil especializada, para apoyar la formación y el trabajo de los gremios mineros de la MAPE.
- f. Incluir a los gremios en las consultas a nivel nacional, regional o local.
- g. Ser inclusivos con respecto al género y tener en cuenta las diferencias de poder entre los mineros para permitir la participación de todos⁵³.

⁵³ Incluso la provisión de cuidado infantil cuando sea necesario.

2.3 Iniciar un **Fondo Común Local**⁵⁴ a través de pagos recaudados de la MAPE, administrados por los gobiernos distritales, y un proceso participativo para las comunidades cercanas a los sitios de la MAPE (Véase la recomendación 3.3).

El pago al «Fondo Común Local» se consideraría parte del sistema tributario y serviría para que la MAPE pueda contribuir al beneficio de las comunidades locales. Esta contribución de los mineros estaría en línea con la promoción de la MAPE responsable.

El propósito principal del Fondo sería proporcionar financiamiento para las localidades en las que opera la MAPE, donde los servicios públicos son limitados. A través de un proceso participativo organizado por los gobiernos locales, las comunidades tendrían la capacidad de tomar decisiones sobre cómo utilizar los fondos, con lineamientos definidos por el Estado⁵⁵.

Además, estos fondos podrían considerar proyectos destinados a respaldar actividades económicas alternativas a la minería⁵⁶, con el objetivo de diversificar la economía local y gestionar los riesgos asociados a depender en gran medida de recursos no renovables y de los mercados internacionales.

Esta propuesta busca, por un lado, satisfacer las demandas tributarias del Estado y ampliar la base imponible, y, por otro, demostrar a los contribuyentes de la MAPE que sus impuestos se traducen en beneficios tangibles. Para obtener más detalles sobre cómo funcionaría el Fondo Común Local, véase la recomendación 3.3.

Los fondos podrían considerar proyectos para apoyar actividades económicas alternativas a la minería⁵⁷, para diversificar y gestionar los riesgos de una economía local centrada en recursos no renovables y dependiente de los mercados internacionales.

Esta propuesta busca, por un lado, satisfacer al Estado con el pago tributario y ensanchar la base tributaria y, por otro, mostrar al contribuyente de la MAPE que sus impuestos lo benefician de algún modo. Este tema se aborda con más detalle en la recomendación 3.3.

2.4 Establecer mecanismos de retroalimentación, incluidas las mesas de trabajo del Grupo de Colaboración de la MAPE permanente, y manejar las relaciones de poder desiguales entre mineros.

Como se señaló en la recomendación 1.1 sobre la creación de un Grupo de Colaboración de la MAPE, se necesitan mecanismos formales e informales de retroalimentación

⁵⁴ El nombre está relacionado con la olla común, para indicar la importancia del aporte de los mineros al Fondo y que los pagos serán utilizados en beneficio de la comunidad.

⁵⁵ El sistema de un Fondo Común Local debe aprender de las dificultades y desafíos experimentados en la administración del canon minero.

⁵⁶ Véanse Fisher, Arora y Rhee (2018); y Malone, Smith y Zeballos (2021).

⁵⁷ Aunque es difícil identificar alternativas tan lucrativas como el oro, el estudio de Fisher, Arora y Rhee (2018) explora un ejemplo.

con respecto al proceso de formalización, para permitir que se realicen mejoras. Estos mecanismos de retroalimentación deben incluir a mineros, actores de la cadena de valor, comunidades y funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno. Esto puede generar colaboración, responsabilidad comunitaria y compromiso en la materialización de los beneficios de la formalización y la minería.

El Grupo de Colaboración de la MAPE representa una plataforma fundamental para fomentar la retroalimentación y crear espacios de discusión entre diversos actores, que incluyen el Estado, los mineros de la MAPE, otros mineros, comunidades, ONG, universidades y otras partes interesadas. En este Grupo de Colaboración de la MAPE, se pueden abordar los temas relacionados con la MAPE, con el objetivo de incrementar la formalidad y la sostenibilidad del sector. Resulta fundamental que se establezcan reuniones periódicas en las que se discutan los desafíos vinculados a la formalización desde los actores de la MAPE. Además, los funcionarios públicos u otros participantes del Grupo de Colaboración de la MAPE pueden explorar posibles ajustes en las políticas y los procedimientos.

Algunos mineros con los que se conversó expresaron su preocupación por la falta de acción «tangible» por parte del Estado, a pesar de que han sostenido varias comunicaciones. Aunque es esencial mantener espacios de interacción para asegurar un progreso continuo, resulta igualmente crucial que las discusiones y recomendaciones surgidas de estos espacios de diálogo estén vinculadas con los sistemas de administración pública que velan por la MAPE. Se deben implementar mecanismos que permitan a los mineros contribuir activamente a los procesos de planificación y desarrollo de políticas públicas sobre la MAPE, y garantizar que el Estado responda a sus inquietudes.

En el contexto de la MAPE, existe una amplia gama de gremios mineros, algunos de los cuales pueden ejercer una influencia significativa en sus comunidades. Sin embargo, es importante reconocer que la representatividad de estos gremios puede ser cuestionada, dado que las relaciones de poder varían considerablemente entre diferentes grupos de mineros (por ejemplo, entre pallaqueras y las empresas más grandes o plantas de procesamiento de la MAPE). Por lo tanto, es imperativo que los espacios de diálogo incluyan una diversidad de actores y permitan que individuos o grupos presenten directamente sus comentarios y preocupaciones a los funcionarios gubernamentales para su consideración. Los funcionarios deben ser conscientes de las desigualdades de poder existentes entre los grupos mineros, en especial en el contexto de la coordinación y las discusiones en los espacios de diálogo.

[2.5 Mejorar el acceso a servicios de asesoramiento de las oficinas regionales de manera presencial o a través de asistencia telefónica y asesoramiento en línea.](#)

Para acomodar las dificultades de accesibilidad en áreas donde no existen centros locales de atención, es esencial garantizar que las oficinas regionales sean fácilmente accesibles para los usuarios de la MAPE. Esto podría lograrse mediante la creación de **una ventanilla única y un número de teléfono dedicado, que permitan a los usuarios programar y reservar con anticipación, por vía telefónica o en línea,**

consultas de manera virtual o presencial. Esto es necesario porque muchos actores de la MAPE no pueden viajar fácilmente a las oficinas regionales, y a menudo deben realizar viajes largos e incurrir en altos costos para hacerlo.

2.6 Mejorar la asistencia en línea para los actores de la MAPE y quienes interactúan con ellos.

Crear un sitio web único, bajo la responsabilidad de la DGFM, donde se pueda encontrar toda la información y orientación para los mineros de la MAPE, sin necesidad de proporcionar ninguna información como requisito previo⁵⁸. Esto debería incluir:

- a. Información sobre el proceso de formalización, cómo registrarse, acciones requeridas para formalizarse, enlaces a asistencia adicional del Estado, sindicatos u ONG.
- b. Información sobre derechos de concesiones y terrenos superficiales:
 - i. Cómo identificar a los titulares de concesiones y derechos de superficie, y cómo negociar con ellos los derechos de la MAPE.
 - ii. Cómo solicitar asistencia estatal o de terceros en las negociaciones de derechos de concesión.
- c. Información sobre impuestos, salud y seguridad, requisitos laborales para cada escala de la MAPE.
- d. Programa de eventos de capacitación para todos tipos y tamaños de la MAPE, planificados en diferentes lugares, incluidos la radio y otros métodos para acceder a la capacitación, alineados con los requisitos de los mineros; por ejemplo, a través de redes sociales. Los eventos deben ser inclusivos con respecto al género y tener en cuenta las diferencias de poder entre los mineros para permitir la participación de todos⁵⁹.
- e. Orientación clara, asistencia y enlaces adicionales para quienes interactúan con los actores de la MAPE, como los titulares de concesiones, los titulares de derechos de superficie, los líderes comunitarios, entre otros. Esta orientación atenderá asuntos tales como la gestión de concesiones y derechos de superficie, los impactos ambientales, la participación de la comunidad y sus impactos, salud y seguridad, infraestructura.
- f. Una página de seguimiento abierta, en línea y de fácil acceso, sin necesidad de registrarse en un Reinfo, que permita consultar el estado de todas las solicitudes de formalización, a fin de mejorar la transparencia y fomentar la confianza en el proceso y en sus responsables.

⁵⁸ Es decir, acceso a la información y contactos importantes sin registro de ningún tipo.

⁵⁹ Incluso la provisión de cuidado infantil cuando sea necesario.

- g. Asegurar un estándar para los consultores y un registro de consultores por región, incluidas su trayectoria y su experiencia. Además, se debe publicar una guía para mineros sobre cómo interactuar con consultores, incluidos estándares de precios, contratos, tipos de trabajo, entre otros. (Véase la recomendación 4.8).
- h. Asegurar que todas las instancias del Estado se comprometan con el asesoramiento a los mineros. Estos departamentos gubernamentales también deben ser capacitados para comprender mejor los requisitos de la MAPE, mediante visitas de campo y reuniones con los actores de la MAPE y los administradores del gobierno regional.
- i. Crear un equipo en la DGFM para proporcionar asesoramiento a los gobiernos regionales en temas de la MAPE. Aclarar los roles de los miembros de la DGFM que trabajan actualmente en los gobiernos regionales.

2.7 Reforzar la seguridad de zonas mineras trabajando en colaboración con representantes de las comunidades locales, respondiendo así al aumento de los conflictos y los riesgos de una mayor criminalidad en las zonas mineras.

Cada vez hay más informes sobre grupos criminales que ingresan y se apoderan de áreas mineras, así como sobre conflictos entre mineros, tanto informales como ilegales. Esta situación pone en riesgo la capacidad de las comunidades para operar dentro del marco legal y propicia el caos en estas localidades. Incluso, la falta de seguridad en las áreas mineras puede desincentivar a aquellos mineros formales que ya han accedido a cadenas de valor competitivas debido a que se encuentran expuestos a riesgos de asaltos en el momento de transportar su mineral desde la operación minera hacia la planta de beneficio o comercializadora. Es esencial tomar medidas inmediatas para colaborar con las comunidades, reducir la escalada de conflictos y recuperar el control en estas áreas, con el fin de abordar eficazmente esta problemática.

En este punto, también debe considerarse la reducción, la prevención y la gestión de los conflictos entre los propios mineros, que ocurren cuando ocupan un mismo territorio en una concesión minera o en un área de explotación.

Los métodos para abordar el tema de la seguridad en las zonas mineras no son sencillos, y cualquier acción debe aprender de las experiencias de los expertos en esta área⁶⁰. También podría considerarse celebrar acuerdos bilaterales con otros países para aumentar el nivel de capacitación de la policía y su capacidad para hacer frente a las zonas con infiltración de grupos criminales y alto riesgo de conflicto local. (Véase la recomendación 3.5).

⁶⁰ Véase, por ejemplo, <https://www.securityhumanrightshub.org>

3. Política pública



Política pública

3.1 Formar un sistema permanente para la formalización.

3.1.1 Realizar un censo de la MAPE para establecer una línea base que el sistema deberá abordar.

3.2 Abordar el tema de la gestión de concesiones y derechos del terreno superficial.

3.2.1 Iniciar una revisión específica de la gestión de concesiones para desarrollar propuestas detalladas de gestión de tierras y cambios administrativos y de costos.

3.2.2 Mejorar los sistemas de gestión de concesiones, derechos de tierras y superficie, y los mecanismos de negociación.

3.2.3 Mantener la prohibición de la minería en áreas protegidas y reservas naturales establecidas para proteger los ecosistemas y las comunidades vulnerables.

3.3 Crear un sistema que acomode distintos tipos de minería, con un sistema fiscal y requisitos administrativos progresivos según el tamaño de la actividad.

3.3.1 Crear una nueva clasificación de minería de subsistencia, con un proceso simplificado de formalización con requisitos fiscales y administrativos bajos.

3.3.2 Iniciar un estudio sobre la experiencia de las mujeres mineras de la MAPE en relación con la formalización.

3.4 Modificar requisitos fiscales para facilitar e incentivar la formalización según las distintas clasificaciones de la MAPE.

3.5 Trabajar en el ámbito internacional para mejorar la gobernanza de la MAPE.

3.5.1 Promover el abordaje transfronterizo de la MAPE, especialmente en la Amazonía.

3.5.2 Involucrar a los actores del comercio internacional de minerales para mejorar los beneficios nacionales de los enfoques de diligencia debida.

3.5.3 Trabajar con socios internacionales para proteger a las sociedades, el medio ambiente y la economía de la minería ilegal.

Los ámbitos de acción de la política pública en relación con la MAPE son sumamente amplios, y la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal (PNMPMMA), liderada en su elaboración por la DGFM del Minem, aborda en detalle muchos de los temas involucrados.

En esta sección, hemos optado por priorizar cinco áreas específicas que se han repetido a lo largo del desarrollo del estudio en observaciones, entrevistas y talleres con mineros, plantas de beneficio, funcionarios y otros. Se reconoce la existencia de otros temas relevantes para la MAPE a los que no se ha otorgado la misma prioridad, pero que deben tenerse en cuenta; sin embargo, se enfatiza que estas cinco áreas son fundamentales para mejorar las posibilidades de la formalización.

3.1 Formar un sistema permanente para la formalización.

Existe una gran necesidad de un sistema permanente para la formalización de la MAPE, en lugar de depender de las reiteradas ampliaciones de plazo del proceso integral o el complicado proceso ordinario que se vuelve inalcanzable para la mayoría de los mineros.

En este sentido, se propone la sustitución, tanto del proceso integral como del proceso ordinario, por un sistema permanente de formalización que sea simple y viable para los mineros, los funcionarios públicos y otros en el sector de la MAPE⁶¹.

El sistema permanente de formalización deber estar abierto a solicitudes en todo momento, aunque debe indicar de cuánto tiempo disponen los mineros para realizar sus solicitudes y qué tipo de actividades pueden realizar (si corresponde) mientras se procesa la solicitud. Se necesita evitar la informalidad perpetua y la elusión de la supervisión.

Mientras los mineros se encuentren en el proceso de formalización, no deberían estar exentos de supervisión de los gobiernos regionales. Es importante que se puedan mantener y respetar los requisitos de seguridad humana y medioambiental. Actualmente, estar en el proceso de formalización permite que se realicen malas prácticas, las cuales pueden seguir escalando.

Esta recomendación se desarrolla en los próximos pasos (etapa 2), al final de este documento de trabajo.

3.1.1 Realizar un censo de la MAPE para establecer una línea base que el sistema deberá abordar.

Actualmente no existe una línea base de información sobre el sector de la MAPE. Esto hace muy difícil abordar las dificultades de los actores del sector con políticas públicas adecuadas. También es difícil conocer cuáles son los impactos de las diferentes acciones llevadas a cabo por el Estado o comprender los efectos de las interacciones de otros actores con intereses en la MAPE. Un censo proporciona los datos para comprender mejor el sector y medir los impactos de cambio en las políticas públicas u otras acciones⁶².

⁶¹ Una propuesta similar ha sido planteada por la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible (2020).

⁶² El censo tendría que repetirse a intervalos adecuados para garantizar que los datos se mantengan actualizados, tomando como referencia la experiencia del Censo Nacional de Agricultura realizado en 2012 y las encuestas posteriores que se realizan como seguimiento.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Ingemmet son instituciones clave que pueden ayudar al Minem a recoger esta información en el campo debido a su despliegue a nivel nacional. En particular, el INEI cuenta con la especialización para realizar encuestas y censos, y es importante que coordine con la DGFM para establecer cuáles serían los ítems prioritarios en la recolección de información⁶³.

3.2 Abordar el tema de la gestión de concesiones y derechos del terreno superficial.

El tema de las concesiones suele ser reconocido por los mineros y los funcionarios públicos como el principal cuello de botella que ayudaría a entender por qué los mineros no logran formalizarse. Incluso si los mineros cumplen con todos los demás requisitos para formalizarse, sus esfuerzos pueden ser detenidos si el titular de la concesión minera o el titular de los derechos de superficie niega el permiso formal.

Como hemos demostrado previamente, hay varias razones para esto, pero las principales son las siguientes:

- El concesionario o minero quiere mantener acuerdos informales.
- El minero y el concesionario no pueden lograr acuerdos sobre la contraprestación.
- El concesionario o titular de superficie rechaza la presencia de la MAPE en sus áreas.

Entre tanto, las concesiones pueden permanecer sin actividad minera durante mucho tiempo. A pesar de la existencia de penalidades que son pagadas al Estado, estas son bajas y habilitan la tenencia de la concesión hasta por 30 años. Esto frustra a los mineros, quienes, en principio, tendrían que buscar otra forma de generar ingresos mientras no explotan la concesión.

Para los mineros de la MAPE registrados en el Reinfo, la falta de un contrato de explotación y de acceso al terreno superficial significa que permanecerán en el proceso de formalización hasta que sean suspendidos o rechazados, en cuyo caso ya no podrán minar legalmente, según la normativa vigente.

Si la falta de avance en la gestión de autorizaciones sobre las concesiones y el terreno superficial persiste y la fecha límite para el final del proceso integral no se extiende más allá del año 2024, existe el riesgo de que un número significativo de mineros sean considerados ilegales de la noche a la mañana. Esto dejaría a las comunidades sin ingresos legales, y se verían forzadas a operar en la ilegalidad. Si esto sucediera, el Estado no solo sería incapaz de hacer cumplir la ley, sino que es muy probable que tampoco esté dispuesto a hacerlo en la mayoría de las áreas debido a la escala de la MAPE.

⁶³ Un primer paso puede ser introducir preguntas en las Encuestas Nacionales de Hogares que el INEI realiza anualmente. Otra opción, en caso de no disponer de recursos, sería introducir preguntas clave en el Censo Nacional que se prevé realizar en 2025.

Es claro que el tema de las concesiones es muy difícil de resolver y se complica especialmente porque no se limita a la MAPE, sino que afecta también otras escalas de la minería y otros tipos de concesiones, como las forestales. Debido a la importancia de este tema y las complicaciones para resolverlo, es priorizado en los próximos pasos, que se describen al final de este documento.

Sugerimos la implementación de una combinación de medidas que, en conjunto, buscan iniciar mejoras en la gestión de las concesiones:

- 3.2.1 Iniciar una revisión específica de la gestión de concesiones para desarrollar propuestas detalladas de gestión de tierras y cambios administrativos y de costos.
- 3.2.2 Mejorar los sistemas de gestión de concesiones, derechos de tierras y superficie, y los mecanismos de negociación.
- 3.2.3 Mantener la prohibición de la minería en áreas protegidas y reservas naturales establecidas para proteger los ecosistemas y las comunidades vulnerables.

[3.2.1 Iniciar una revisión específica de la gestión de concesiones para desarrollar propuestas detalladas de gestión de tierras y cambios administrativos y de costos.](#)

La gestión de concesiones mineras y terreno superficial es un campo complejo que abarca muchas áreas que se cruzan con la MAPE. El informe resultado de esta revisión específica debe apuntar a producir opciones de política prácticas y probadas. Esto debe basarse en análisis previos de concesiones en el Perú y en otros lugares, como el del Banco Mundial (2015), y debe involucrar a las concesiones en su conjunto, incluidas las mineras y de otro tipo, como las concesiones forestales y de silvicultura.

Se sugiere incluir los siguientes puntos en los términos de referencia de la revisión:

- a. La revisión debe comprometerse a abordar la gama completa de intereses de gestión de tierras y concesiones relacionadas con la MAPE, incluidos:
 - i. Negociaciones de derechos de terreno superficial.
 - ii. Derechos sobre la tierra no registrados (como los derechos de uso tradicionales).
 - iii. Pueblos indígenas.
 - iv. Comunidades campesinas.
 - v. El usufructo como constitución de derechos.
 - vi. Articulación entre sectores: energía y minas (gran y mediana minería y la MAPE), forestal, pesca, etc.
 - vii. Sistemas administrativos de concesiones a nivel nacional y regional.
- b. El equipo encargado de elaborar esta revisión debe ser diverso en términos de conocimientos y habilidades. Por eso, además de contar con especialistas en la MAPE y en el manejo de tierras, y con profesionales de políticas públicas,

debe incluir una sólida presencia de científicos sociales especializados en tierras y actividades extractivas (por ejemplo, economistas, antropólogos/sociólogos). Estos últimos podrán involucrarse con las cuestiones comunitarias, socioeconómicas y de poder que implica la gestión de las concesiones y tierras⁶⁴.

Es importante señalar una limitación de nuestro estudio: no se pudieron llevar a cabo entrevistas o reuniones de trabajo específicas con titulares de concesiones, excepto en una sola ocasión. Las solicitudes de entrevista dirigidas a los concesionarios con los que se buscaba dialogar no fueron aceptadas, a diferencia de otras partes interesadas del sector que colaboraron en este estudio. Se espera que un estudio futuro realizado por las oficinas competentes del Estado pueda acceder a información detallada y suscitar el interés de los concesionarios, ya que estos tienen un papel crucial que cumplir en la resolución de los desafíos asociados con la formalización.

3.2.2 Mejorar los sistemas de gestión de concesiones, derechos de tierras y superficie, y los mecanismos de negociación.

Las siguientes son opciones para considerar⁶⁵:

3.2.2.1 Incentivar a los concesionarios para que acepten contratos de explotación con la MAPE, por ejemplo, a través de:

a. Reformar la estructura de costos del mantenimiento de los derechos de concesión:

- i. Crear una escala gradual de costos para el mantenimiento de las concesiones no utilizadas, reduciendo los costos relativos a los convenios con la MAPE hasta un máximo de uso de suelo (por ejemplo, del 20%, sobre el cual no se logran mayores beneficios).
- ii. Desincentivar uso de concesiones como una inversión especulativa. Aumentar significativamente los costos de mantener las concesiones no utilizadas; los costos actuales de 3 dólares por hectárea por año no desincentivan la falta de uso.
- iii. Reducir la cantidad de años que una concesión puede mantenerse inactiva (el plazo actual es 30 años)⁶⁶; a menos que se haya realizado un nivel sustancial de trabajo en concesiones asociadas al mismo proyecto y que la tierra se retenga como parte de los trabajos en curso. Los contratos de explotación con la MAPE contarían como prueba de actividad minera, en una escala móvil de proporción de la concesión (por ejemplo, hasta el 20% de una concesión).

⁶⁴ Ver Sheild Johansson (2020) para un ejemplo en Bolivia.

⁶⁵ Todos necesitan un mayor examen y consideración dentro de las políticas más amplias de gestión de la tierra, como se destaca en el punto 3.2.1.

⁶⁶ La revisión (recomendación 3.2.1) debería considerar un período de tiempo apropiado para mantener una concesión sin uso.

- iv. Abordar el posible uso de «*áreas buffer*» por operaciones mineras de mediana y gran escala (donde las concesiones alrededor de las minas se dejan sin utilizar). Examinar cómo gestionar o desincentivar su uso y mejorar el acceso potencial de la MAPE a las concesiones.

b. Reformar los procesos de otorgamiento de concesiones donde existan usuarios de la MAPE preexistentes.

Esto podría ocurrir en una gran variedad de circunstancias; aquí mencionamos tres ejemplos:

- i. Aquellos que ya utilizan concesiones nuevas o devueltas deben ser informados de su disponibilidad por el gobierno. Cuando haya múltiples usuarios de concesiones y múltiples solicitudes para otorgar la concesión, se debe considerar el arbitraje del gobierno para equilibrar los derechos y llegar a acuerdos entre los grupos.
 - ii. En caso de que exista un usuario de la concesión o un titular de derechos de superficie que no pueda comprar las concesiones de inmediato debido a falta de acceso a capital, se podría considerar un modelo de reembolso progresivo.
 - iii. Se podría brindar capacitación y apoyo a grupos de mineros de la MAPE, para permitirles el acceso a las concesiones y su titularidad, y, cuando lo deseen, subdividirlas.
- c. Pequeñas reducciones progresivas en el impuesto para los concesionarios cuando se firman acuerdos de explotación de MAPE. Las reducciones deben equipararse al nivel de apoyo a la MAPE.**
- d. Incentivar el alquiler o cesión de partes de concesiones a la MAPE por los concesionarios. Ello puede ser resultado de una transferencia de derechos y responsabilidades por medio de un contrato o de la reubicación de los mineros a un área designada mediante una contraprestación debidamente registrada. Además de los cambios en los costos de las concesiones propuestos anteriormente, los incentivos podrían incluir:**
- i. Pequeños beneficios fiscales progresivos para concesionarios, que otorgan a la MAPE un porcentaje del total de la concesión. El beneficio fiscal debería aumentar en función del porcentaje de la concesión bajo contrato con la MAPE.
 - ii. Exención o reducción del impuesto a las ganancias de capital para partes de concesiones cedidas a la MAPE hasta un porcentaje del total de la concesión.

e. Mejorar los sistemas administrativos de registro y gestión de concesiones entre diferentes tipos de concesiones.

- i. Asegurar la compatibilidad de diferentes tipos de concesiones otorgadas para la misma tierra.
- ii. Identificar mecanismos entre distintas partes de los gobiernos nacionales y regionales para monitorear y coordinar mejor la variedad de usos y concesiones de una misma área.

3.2.2.2 Mejorar los mecanismos y resultados de negociación de los contratos de explotación:

- a. Crear espacios de diálogo a nivel local y promover su uso para la negociación relacionada con el uso de concesiones y de terreno superficial, así como para interacciones regulares entre actores (véase la recomendación 2). Esto podría incluir titulares de concesiones, titulares de derechos de superficie y MAPE con presencia de terceros (como el gobierno o las ONG).
- b. Mejorar el conocimiento entre la MAPE y los concesionarios sobre el sistema de negociación de concesiones y la asistencia de negociación nacional por parte de la DGFM (utilizando los mecanismos mencionados en la recomendación 2).
- c. Revisar los mecanismos establecidos de concesiones/arbitrajes de tierras e identificar posibles mejoras para la negociación entre la MAPE y otros actores.
- d. Mejorar las condiciones de negociación para que los concesionarios y la MAPE perciban que los términos establecidos en los contratos de explotación son favorables para ambas partes (incluidas las contraprestaciones por uso de la concesión y obligatoriedad de venta de mineral):
 - i. El gobierno debe publicar porcentajes aceptables de cobro de contraprestaciones a los mineros de la MAPE establecidos en los contratos de explotación, en diferentes circunstancias (por ejemplo, si el titular de la concesión está comprando el mineral o procesándolo).
 - ii. En el caso de que el titular de la concesión tenga una planta de procesamiento y el minero de la MAPE acuerde vender el mineral al titular de la concesión para su procesamiento, se debe especificar y publicar una tasa de mercado aceptable adicional.
 - iii. Si el titular de la concesión obliga a los mineros de la MAPE a vender el mineral al titular de la concesión, esta obligación podría limitarse a un porcentaje de la producción, con el fin de eliminar el riesgo potencial de que los mineros se

vean perjudicados por el contrato⁶⁷ (por ejemplo, al 20% de la producción de la MAPE).

- iv. Si se llega a un acuerdo, los costos anuales de mantenimiento de la concesión podrían reducirse gradualmente en relación con el tamaño porcentual de la concesión que está bajo contrato con la MAPE.
- v. Promover los contratos estándar existentes creados por la DGFM (por ejemplo, utilizando los mecanismos mencionados en la recomendación 2).
- vi. Para los concesionarios de minería a gran y mediana escala, además de los incentivos para los concesionarios (véase el apartado 3.2.2.1 y el ítem vii, a continuación), considerar la promoción de mecanismos que les permitan trabajar mejor con la MAPE. Por ejemplo, plantas de procesamiento construidas por concesiones para la MAPE, en un esquema de recompra gradual⁶⁸.
- vii. Incentivar el compromiso de la minería a gran y mediana escala para trabajar con la MAPE mediante los requisitos de planificación inicial para los proyectos. Se podría estipular que las minas deben proporcionar un análisis de la MAPE actual en su concesión y un plan de participación con la MAPE, como parte de su responsabilidad ambiental, social y de gobernanza⁶⁹.
- viii. En el caso de que los mineros a gran o mediana escala transfieran una proporción de los derechos a la MAPE, se debe incluir la información del estudio geológico en la transferencia, de modo que se conozcan la viabilidad y las ubicaciones de los sitios de extracción.
- ix. La minería a gran o mediana escala podría proporcionar asistencia tecnológica, de seguridad y de cumplimiento de procedimientos gubernamentales a la MAPE cuando se realicen acuerdos, como parte de sus responsabilidades ambientales, sociales y de gobernanza⁷⁰.

3.2.2.3 Apoyar las negociaciones entre los propietarios de derechos de superficie y la MAPE:

- a. Asegurar que cualquier cambio en el enfoque de gestión de concesiones no perjudique a los grupos que tienen derechos de superficie, ya sea por derechos tradicionales, usufructo, derechos comunitarios o propiedad legalmente titulada.

⁶⁷ Los mineros han planteado a menudo esta cuestión en las entrevistas. Algunos consideran que la obligación de vender su producción a los titulares de concesiones es problemática, ya que les impide buscar el mejor precio de mercado para su procesamiento.

⁶⁸ Por ejemplo, un proyecto de mineros de la MAPE y Aris Mining en Colombia.

⁶⁹ Para ejemplos, véase Consejo Mundial del Oro (2022).

⁷⁰ Para ejemplos, véase Consejo Mundial del Oro (2022).

- b. Mejorar las visitas de campo para la supervisión de la MAPE por parte del gobierno (véanse las recomendaciones 2 y 4) y brindar mayores niveles de garantía a los titulares de derechos de superficie sobre las prácticas de gestión de la tierra, la salud y el medio ambiente de la MAPE.
- c. Asistir en las negociaciones entre los titulares de derechos de superficie y la MAPE, como se indica en 3.2.2.2, incluidos:
 - i. Publicación de porcentajes estandarizados para pagos entre la MAPE y los titulares de derechos de superficie, según el uso corriente;
 - ii. Incentivos fiscales a los titulares de derechos de superficie en acuerdo con la MAPE en áreas permitidas.
- d. En algunas áreas, los pueblos indígenas, las comunidades campesinas y otros propietarios de tierras no quieren la minería en sus tierras; estos derechos deben ser respetados y protegidos. Cuando estén de acuerdo con la minería, sus derechos en la negociación de rentas y la devolución de la tierra a usos alternativos después de la minería, deben ser apoyados y habilitados por el Estado.

3.2.2.4 Mejorar los sistemas de gestión y administración de concesiones para reducir conflictos entre los diferentes tipos de titulares de concesiones y gestionar posibles superposiciones entre los acuerdos de concesión de la MAPE.

- a. Para ayudar en la consideración de reclamos en competencia, se podrían utilizar métodos para aumentar la información disponible sobre las concesiones, por ejemplo, mediante una aplicación de mapeo⁷¹ o exigiendo pruebas fotográficas actualizadas periódicamente⁷² de la situación de la concesión para diferentes tipos de concesionarios.
- b. Las alturas y profundidades de las concesiones deben usarse, además de los puntos de superficie, para incluir el uso por encima y por debajo de la superficie.
- c. En caso de duda sobre el estado actual de la concesión, el gobierno regional debe realizar visitas al sitio.
- d. Se deben revisar la gestión de registros y la tramitación de los distintos tipos de concesiones. Todos los datos sobre las concesiones deben estar en manos de todas las autoridades pertinentes por medio de un único sistema en línea (en lugar de que las autoridades las mantengan de manera individual).

⁷¹ Véase Di Gessa (2008).

⁷² O utilizar otra tecnología aplicable; los drones pueden ser una posibilidad.

3.2.2.5 Resolver la problemática de concesiones extinguidas en Madre de Dios.

Permitir que los mineros dentro del Reinfo que cumplan con todos los demás requisitos de formalización (incluida la formación) y que se encuentran en concesiones extinguidas en el corredor minero de Madre de Dios, se formalicen⁷³.

3.2.3 Mantener la prohibición de la minería en áreas protegidas y reservas naturales establecidas para proteger los ecosistemas y las comunidades vulnerables.

Considerar si otras áreas deben ser declaradas libres de minería⁷⁴:

- a. Considerar la introducción de corredores mineros, en los que el gobierno pueda concentrar el fácil acceso a los sistemas de apoyo a la MAPE, y, mientras tanto, permitir la protección de otras áreas libres de minería (véase la recomendación 2).
- b. Apoyar la eliminación de la minería ilegal mediante el acceso a ubicaciones alternativas o el acceso a programas de apoyo a largo plazo para permitir cambios hacia medios de vida alternativos. Aunque sea difícil⁷⁵, considerar cómo incrementar otras actividades económicamente viables para reemplazar la minería ilegal.
- c. Considerar un mejor financiamiento y procesos de planificación para que los gobiernos regionales se centren en programas a largo plazo para incrementar los medios de vida alternativos y una mejor provisión de servicios públicos (véanse las recomendaciones 4.1-4.5).
- d. El control de la minería ilegal debe incluir la colaboración con sindicatos mineros, comunidades locales y actores internacionales (véanse las recomendaciones 3.3 y 3.5).
- e. Dar a conocer los sistemas mediante los cuales las comunidades de interés pueden solicitar áreas para que sean consideradas libres de minería. Si esto sucede, se debe considerar a los mineros que ya están presentes en ellas.
- f. Publicitar más y claramente aquellas áreas donde la minería no está permitida para todas las comunidades.
- g. Incrementar el acceso a la educación y formación para comunidades y autoridades locales, incluyendo temas como la educación sobre el medio ambiente local y su cuidado⁷⁶.

⁷³ Véanse el Proyecto de Ley 3377/2022-CR y el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3377/2022-CR.

⁷⁴ Esto debería ser considerado por los ministerios y agencias gubernamentales relevantes con responsabilidades en estas áreas, e incluir la participación de una amplia base de actores interesados, entre ellos, comunidades, mineros y ONG.

⁷⁵ Véanse, por ejemplo, Fisher, Arora y Rhee (2018); Piñeiro, Thomas y Elverdin (2016); Malone, Smith y Zeballos (2021).

⁷⁶ En Madre de Dios, un tema que se repitió en las entrevistas fue la falta de creencia en los estudios científicos sobre los impactos ambientales de la minería u otras actividades en la selva amazónica.

3.3 Crear un sistema que acomode distintos tipos de minería, con un sistema fiscal y requisitos administrativos progresivos según el tamaño de la actividad.

Como hemos señalado en las secciones anteriores, los requisitos actuales de la formalización son muy difíciles o imposibles de cumplir para muchos mineros debido a la escala o el tipo de minería que realizan. Es importante que el Estado se preocupe por los mineros de esta escala porque constituyen un número significativo de los mineros de la MAPE y muchos viven en situaciones precarias. Si no tienen acceso a la formalidad, serán mucho más vulnerables, y el Estado tendrá menor influencia sobre sus actividades, lo que incluye aspectos relacionados con los derechos humanos, la salud y el cuidado del medio ambiente.

Cada tamaño de minería debería tener requisitos acordes a sus capacidades, dependiendo de los riesgos y beneficios. Recomendamos incluir una nueva clasificación de «minería de subsistencia», con registros y distintos requisitos administrativos y fiscales para aquellos en actividades conexas, como pallaqueras y chichiqueros. Un requisito debe ser la capacitación.

Al mismo tiempo, está la minería clasificada actualmente como MAPE, pero que está compuesta por negocios bastante lucrativos que emplean mucha mano de obra y tienen responsabilidades con sus trabajadores, la sociedad y el medio ambiente, así como obligaciones fiscales. El Estado necesita atender este nivel de negocios de la MAPE para asegurar que estas empresas comprendan cuáles son sus responsabilidades y las cumplan.

Al presentar estas recomendaciones sobre los tipos de escalas dentro de la MAPE, reconocemos que existen desafíos importantes para los cambios normativos, sin embargo, el objetivo de esta recomendación es explicitar precisamente las diferencias que existen dentro de la MAPE y que demandan un tratamiento especializado dentro de la normativa. Por tanto, pueden existir otras fórmulas para evidenciar dentro del marco legal estas diferencias dentro de la MAPE y que permitan a los funcionarios atender con mayor precisión tanto al minero de subsistencia con prácticas manuales (especialmente las mujeres), como al empresario con una operación de pequeña minería que ocupa maquinaria con mayor capacidad⁷⁷.

3.3.1 Crear una nueva clasificación de minería de subsistencia, con un proceso simplificado de formalización con requisitos fiscales y administrativos bajos.

- a. Esta nueva categoría de «subsistencia» debe tener en cuenta las diferencias en las técnicas de producción según se realice la minería en roca dura o en depósitos aluviales. Debe incluir a las pallaqueras y a los chichiqueros⁷⁸.

⁷⁷ Por ejemplo, un primer paso sería aprobar las especificaciones (y las excepciones) para las pallaqueras y la minería de subsistencia en términos de producción, contabilidad, pago de impuestos, compromisos ambientales, entre otros.

⁷⁸ Considerar la inclusión de «invitados» que operan en zonas amazónicas como Madre de Dios.

- b. Los mineros a este nivel podrían tener un carné renovable cada año. Los requisitos para unirse a esta categoría deben ser muy bajos e incluir lo siguiente:
 - i. Muy bajos niveles de producción.
 - ii. Bajo uso tecnológico.
 - iii. Muy bajo impacto ambiental.
 - iv. Los mineros pueden trabajar en grupos colaborativos, pero todos deben estar registrados individualmente.
 - v. Sin trabajo infantil.
 - vi. Debe incluir un requisito de la capacitación anual para la formalización en temas que incluyen salud y seguridad, cumplimiento de regulaciones gubernamentales, contabilidad, y administración ambiental.
 - vii. Declaración anual de producción simple en línea o en formularios físicos.
 - viii. Muy pocos o ningún requisito de impuestos y ventas (véase la recomendación 3.4).
 - ix. Una pequeña contribución anual al «Fondo Común Local» (véanse las recomendaciones 2 y 3.4).

- b. Asegurar una introducción progresiva de requisitos administrativos y fiscales; revisar los niveles de producción y sus requisitos asociados.
 - i. Los requisitos ambientales y de seguridad deben ser proporcionales a los peligros de la escala y los métodos de minería utilizados.
 - ii. La capacitación y la asistencia deben ser un requisito para la formalización, proporcionadas en todas las escalas de producción de la MAPE, en lugares de fácil acceso para los mineros, como en Centros Locales de Asistencia de la MAPE (véase la recomendación 2). La capacitación debe incluir salud y seguridad, protección ambiental, métodos y tecnología de minería, cumplimiento de regulaciones gubernamentales, contabilidad, cumplimiento tributario, y responsabilidad social y comunitaria.
 - iii. Los requisitos de informes gubernamentales de diferentes partes del gobierno deben alinearse para reducir las cargas administrativas de modo que, por ejemplo, las mismas declaraciones de producción puedan ser utilizadas por diferentes partes del gobierno (como la DGFM y la Sunat).

3.3.2 Iniciar un estudio sobre la experiencia de las mujeres mineras de la MAPE en relación con la formalización.

Tomando en cuenta la posición de mujeres trabajando en la MAPE, y el poco conocimiento de sus experiencias en relación con la formalización, recomendamos un estudio con un enfoque de género.

El estudio debería realizarse como parte de la creación de una nueva categoría de mineros, pero debería incluir todos los niveles de participación de las mujeres en el MAPE. Debe utilizar un método de economía política, incluyendo las interacciones cotidianas para identificar las experiencias de mujeres con la formalización, y en particular considerar cómo las relaciones de poder afectan sus interacciones en el sector:

- a. El estudio debe incluir la recopilación de datos en diferentes áreas geográficas de Perú, geologías, y partes de la cadena de valor.
- b. El equipo debe incluir liderazgo femenino, y estar compuesto por científicos sociales como antropólogos, sociólogos y economistas que analicen las dinámicas de poder en relación con las políticas públicas, las interacciones económicas, y las comunidades en el contexto de la MAPE peruana.
- c. Junto con el análisis, el estudio debe hacer recomendaciones específicas sobre cómo deben cambiarse las leyes, las políticas públicas y los procesos de formalización, e identificar los próximos pasos para la acción.

3.4 Modificar requisitos fiscales para facilitar e incentivar la formalización según las distintas clasificaciones de la MAPE.

Actualmente, existen pocos incentivos, y costos muy elevados, para ser formal. Frente a esta realidad, se han recomendado procesos sencillos para registrarse en el sistema fiscal, declarar la producción y pagar impuestos. Además, recomendamos impuestos a la renta bajos, que podrían revisarse y actualizarse en la medida que el sector sea incorporado en la formalidad.

En particular, proponemos considerar tres regímenes fiscales destinados a la MAPE (NRUS MAPE, RER MAPE, y Régimen General). Cada uno de estos regímenes considera los niveles de producción, su fuerza laboral y su capacidad operativa, de manera que los mineros puedan ser ubicados en la categoría que mejor se adapte a sus condiciones reales.

Estos cambios podrían realizarse a través de un régimen fiscal especial únicamente para la MAPE, como existe en el caso de la agricultura⁷⁹, o, alternativamente, se

⁷⁹ La fórmula de una normativa propia para un sector económico no es novedosa. Un ejemplo cercano, y ciertamente exitoso, fue la Ley 29972, "Ley que promueve la inclusión de los productores agrarios a través de las cooperativas", que más adelante tuvo como correlato la Ley 31335, «Ley de perfeccionamiento de la asociatividad de los productores agrarios en cooperativas agrarias».

podrían incorporar menciones específicas para la MAPE en los regímenes existentes. El objetivo de estas propuestas es asegurar que los mineros tengan claridad sobre cómo deben tributar, y generar un sistema más accesible que les permita el cumplimiento de sus obligaciones. En la elección de la modalidad de implementación del cambio, lo más importante es que los cambios se realicen lo antes posible y que se cumpla con los requisitos para la formalización a corto y mediano plazo, y trabajando hacia el largo plazo.

3.4.1 Modificar regímenes fiscales en el caso de la MAPE y asegurar que los mineros se encuentren en las categorías adecuadas de acuerdo con sus capacidades.

Esta recomendación busca abordar las realidades y características del sector, potenciarlo, lograr su crecimiento y el cumplimiento cabal de sus obligaciones legales, aprendiendo del caso del sector agrícola.

3.4.2 Modificar el límite de la categoría de impuesto a la renta para la MAPE en función de su volumen de producción, su región geográfica y el tipo de minería, en lugar de según los ingresos⁸⁰.

Este cambio reconoce las diferencias en las escalas de operaciones y las diferencias de la ley entre regiones y métodos de producción. También reconoce la capacidad de cumplir con requisitos administrativos y fiscales, especialmente los de subsistencia.

3.4.3 Nuevo RUS (NRUS) para la MAPE.

Implementar un registro automático en el NRUS y una cuenta bancaria (en el Banco de la Nación, por ejemplo) para los mineros de subsistencia en todas regiones, con los siguientes requisitos:

- a. Se permite la cooperación entre mineros si cada minero está registrado individualmente, no excede el nivel de producción de subsistencia y no utiliza métodos inapropiados para esta escala de minería.
- b. Establecer una inafectación o una exoneración (o, si fuera necesario, un monto fijo muy bajo) del impuesto a la renta para los mineros de subsistencia.
- c. Establecer una inafectación del IGV para los mineros de subsistencia en la venta del mineral⁸¹ u otros servicios adicionales que realicen.
- d. Permitir el pago parcial en efectivo a los mineros de subsistencia por pagos superiores a los 500 dólares permitidos⁸². Esto les permitiría tener un pago

⁸⁰ Esto hace necesario modificar el artículo 118, inciso a), numeral (i), de la Ley del Impuesto a la Renta.

⁸¹ La Ley 29972 estableció no afectar con IGV las operaciones que realicen los socios para la cooperativa.

⁸² Decreto Legislativo 1529.

parcial en efectivo de hasta 500 dólares y el resto del monto pagado a una cuenta bancaria por las plantas de beneficio, Activos Mineros o los acopiadores. Esto reconoce que para muchos mineros de esta escala es muy difícil acceder a cuentas bancarias, no solo por el rechazo de los bancos sino también porque las oficinas de los bancos se encuentran lejos de los lugares donde se desarrolla la MAPE. El pago parcial en efectivo elimina el uso de intermediarios y los costos para los más vulnerables. También reconoce la forma en que los mineros acumulan sus minerales semanas antes de vendérselos.

- e. Ninguna obligación de emitir recibos.
- f. Liquidación de compra emitida por plantas de beneficio (registradas en Recpo) o Activos Mineros sin límite para los NRUS MAPE, o emisión de boletas de compra (véase la recomendación 3.4.8).
- g. Declaración mensual de producción para los mineros de subsistencia, utilizando como ejemplo el sistema para los productores agrícolas de subsistencia.
- h. Una pequeña contribución, en la forma de un monto fijo mensual que pueda calcularse porcentualmente en función del volumen de producción, o un monto fijo mensual, al «Fondo Común Local» (véanse las recomendaciones 2.3 y 3.4.17).

3.4.4 Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER) para la MAPE.

- a. Implementar un registro inicial automático como RER para los mineros con hasta 10 empleados, durante los primeros dos años. A partir de los dos años, su registro fiscal dependerá de sus niveles de producción.
- b. Implementar un registro inicial automático para todos los mineros no NRUS en el registro para el traslado de insumos peligrosos (explosivos, combustible)⁸³, con la condición de cumplir con capacitación obligatoria.
- c. Declaraciones de producción y registro de compras y ventas de acuerdo con la normatividad vigente, incluyendo las obligaciones de índole laboral y otras.
- d. Un *flat tax* de no más del 8%⁸⁴, por lo menos en los dos primeros años.
- e. Una contribución, en la forma de un monto fijo mensual, que pueda calcularse porcentualmente en función del volumen de producción, al «Fondo Común Local» (véase la recomendación 3.4.17).

⁸³ No mercurio, cuyo uso no debe promoverse.

⁸⁴ Proponemos una tasa única no mayor del 8%, considerando que esta es la tasa mínima que debe pagar una persona natural, según la escala base de ingresos que pueda obtener en el año.

3.4.5 Requisitos para otros regímenes fiscales.

- a. De acuerdo con su nivel de producción y más de 10 empleados.
- b. Implementar un registro inicial automático para todos los mineros no NRUS en el registro para el traslado de insumos peligrosos (explosivos, combustible), con la condición de cumplir con capacitación obligatoria.
- c. Declaraciones de producción y registro de compras y ventas de acuerdo con la normatividad vigente, incluyendo las obligaciones de índole laboral y otras.
- d. Un *flat tax* de no más del 8%, por lo menos en los dos primeros años.
- e. Una contribución, en la forma de un monto fijo mensual que pueda calcularse porcentualmente en función del volumen de producción, al «Fondo Común Local» (véase la recomendación 3.4.17).

3.4.6 Capacitación obligatoria para el registro como MAPE en requisitos sobre el traslado de insumos peligrosos, en materia tributaria, contable y de negocios para todos los mineros, según su nivel de producción. (Véase la recomendación 2.2).

3.4.7 Permitir que las plantas de beneficio y Activos Mineros emitan liquidaciones de compra para los NRUS MAPE sin límite cuando los NRUS MAPE (subsistencia) no emita boletas de compra.

Esta reforma reconoce que los NRUS operan a nivel de subsistencia con pocos recursos. La liquidación de compra por parte de las plantas asegurará al Estado que están conforme a la formalidad y también promueve el procesamiento del mineral sin mercurio.

3.4.8 Identificar las plantas de beneficio registradas en el Recpo y a Activos Mineros⁸⁵ como «agentes de retención», con el requisito de retener los impuestos adeudados por la MAPE y transferirlos a la Sunat⁸⁶.

Para ser consideradas «agentes de retención», las plantas de beneficio serán sujetas a evaluación en campo por la autoridad competente a fin de evitar prácticas desleales y que atenten contra la transparencia de las operaciones mineras. Si la MAPE solo vende a agentes de retención, no tendría ninguna obligación formal de índole tributaria.

Los pagos mediante retención podrían incluir:

- a. En el caso de los NRUS: una contribución mensual para el Fondo Común Local.

⁸⁵ En regiones donde se practique la minería aluvial o en las que Activos Mineros esté presente.

⁸⁶ Los agentes de retención retendrían este importe y efectuarían el pago a la Sunat mediante la declaración del PDT n.º 617.

- b. En el caso de los RER y otros regímenes: IGV, *flat tax* del IR y una contribución mensual para el Fondo Común Local.

3.4.9 Implementar un «premio de retención» (v. g., 0,3%) que reconozca la labor del agente de retención.

Esta recomendación intenta eliminar la posibilidad de que en la recomendación 3.4.8 se produzca una especulación desleal.

3.4.10 En el caso de que la MAPE no utilice plantas de beneficio o Activos Mineros y procese su mineral/material de otra forma legal, sería responsable de cumplir con los requisitos de pago a la Sunat por los montos adeudados. En el caso de los mineros de subsistencia, solo contribuirían al «Fondo Común Local».

3.4.11 Modificar la Ley del Impuesto a la Renta para permitir a las plantas de procesamiento utilizar una boleta de venta de mineros de «subsistencia» y contribuyentes NRUS para que, en el caso de que los NRUS sigan pagando IGV, puedan hacer la deducción del gasto sustentado en lugar de una factura.

Esta medida ayudaría a reducir la venta ilegal de facturas y los costos adicionales que tienen los mineros de subsistencia para acceder a las facturas. Esta modificación solo sería aplicable al sector minero.

3.4.12 Facilitar el pago a mineros, en el mismo día, por lo menos de un monto parcial en efectivo de hasta 500 dólares⁸⁷, para compradores legales (Activos Mineros) en zonas amazónicas y aluviales, en lugar de tener una demora de días o semanas.

Eso aumentaría los incentivos para que los mineros aluviales vendan al mercado formal (véase la recomendación 3.4.3).

3.4.13 Incentivar el procesamiento de minerales sin mercurio:

- a. Implementar una exoneración del IGV para maquinaria de tecnología limpia a pequeña escala.
- b. Otorgar préstamos para la compra de maquinaria de procesamiento limpia a pequeña escala del Fondo Minero⁸⁸ a tasas de interés cero o muy bajas. Capacitación aprobada por el Estado⁸⁹ en el uso de la maquinaria debe ser una condición del préstamo.

⁸⁷ De conformidad con el Decreto Legislativo 1529.

⁸⁸ Aprobado por Decreto Legislativo 1336.

⁸⁹ Por ejemplo, trabajando con planetGold.

- c. Capacitación y publicidad de tecnología, costos, ganancias y beneficios a la salud de alternativas al mercurio (tecnología a pequeña escala y plantas de beneficio). Debe incluir:
 - i. Un fácil acceso a la asesoría para todos.
 - ii. Cómo las ganancias pueden ser mayores mediante el uso de tecnologías alternativas.

3.4.14 Mejorar el conocimiento de la Sunat sobre el sector MAPE y lograr que la administración fiscal sea adecuada al sector:

- a. Crear un equipo en la Sunat especializado y capacitado en la MAPE.
- b. Capacitación de funcionarios de la Sunat en la MAPE.
- c. Se debe brindar capacitación para que entiendan cómo manejar y evaluar la MAPE y las diferencias particulares en las estructuras de producción de la MAPE entre diferentes áreas, escalas y geologías.
 - i. Incluir visitas de Sunat a «Centros Locales de Asistencia de la MAPE» (véase la recomendación 2).
 - ii. Establecer grupos de trabajo entre representantes de la MAPE, la Sunat y la DGFM para lograr mejoras al sistema fiscal en relación con la formalización de la MAPE (véanse las recomendaciones 1.1 y 2.4).

3.4.15 Implementar un formulario único para que el usuario de la MAPE lo complete por única vez en el registro y en las declaraciones (mensual o anual).

Las entidades solicitantes podrán acceder a él solo en los campos que les corresponda, para proteger la información sensible. Ello simplificaría la carga administrativa del usuario y del propio Estado. Esto reactivaría la Ley de la Interoperabilidad en el Estado y facilitaría las recomendaciones de este documento.

3.4.16 Mejorar la comunicación entre la Sunat y la DGFM y otros creadores/ implementadores de políticas de la MAPE y los actores del sector MAPE:

- a. Mejorar las conexiones entre las políticas de la DGFM, la implementación del gobierno regional y las políticas y la implementación de la Sunat.
- b. Incluir a la Sunat en los equipos que actúan como asesores remotos de los centros de información en los «Centros Locales de Asistencia de la MAPE» (véase la recomendación 2), que también visitan las zonas rurales (por ejemplo, trimestralmente).

3.4.17 Crear un «Fondo Común Local»⁹⁰ para una nueva contribución⁹¹ específica para los mineros de la MAPE que conecten las contribuciones fiscales con los beneficios de la comunidad local.

Esto devuelve los fondos a localidades de la MAPE (pocas áreas de la MAPE tienen una buena prestación de servicios por parte del gobierno local).

Esta propuesta busca, de un lado, satisfacer al Estado con el pago tributario que le es debido y, de otro lado, mostrar al contribuyente de la MAPE que el dinero que paga lo beneficia de algún modo.

Al nivel nacional, los ministerios competentes podrían ser el Minem (DGFM) y el MEF. Sin embargo, el Fondo Común Local debe ser delegado y administrado utilizando una metodología participativa, que incluya al gobierno del distrito local y a representantes de la comunidad, que proporcione una representación equitativa de los diferentes miembros de la comunidad, incluido el género y otras dinámicas de poder.

Sugerimos que un Fondo Común Local aprenda de las experiencias del canon minero. En particular, será importante que las comunidades aborden sus necesidades productivas a largo plazo, en lugar de en períodos de gasto de corto plazo. Además, si bien el gobierno del distrito debe garantizar una gestión cuidadosa de los fondos, las decisiones de gasto deben ser participativas.

El gobierno tendría que considerar cómo funcionaría dicho Fondo en relación con el canon minero, y si, para las áreas de MAPE, el Fondo podría incluir recursos del canon minero⁹² que se originan en la MAPE, y que podrían dirigirse a las comunidades involucradas o afectadas por la MAPE.

El gasto del Fondo Común Local podría incluir:

- a. Una contribución a los **Centros Locales de Asistencia de la MAPE** (véase la recomendación 2), donde los mineros puedan acceder a asesoramiento y apoyo.
- b. Proyectos comunitarios que deben incluir requisitos a corto y largo plazo y no estar necesariamente enfocados en la «inversión» en infraestructura. Los proyectos podrían ser «productivos» y podrían apoyar cualquier problema que

⁹⁰ El nombre está relacionado con la olla común, para indicar la importancia del aporte de los mineros al fondo y que los pagos serán utilizados en beneficio de la comunidad.

⁹¹ La contribución es uno de los tres tipos de tributo que contempla el sistema fiscal peruano. La Norma II del Texto Completo Texto Único Ordenado del Código Tributario (D. S. 133-2023-EF) define a la contribución como el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales. La doctrina en esta línea indica que la contribución tiene como finalidad brindar la posibilidad de beneficiarse de una obra o servicio público a quien la paga (Ruiz de Castilla, 2017, p. 56). Genera, por tanto, un beneficio potencial, pues la actuación estatal no genera una ventaja individualizada en el contribuyente sino colectiva en favor de los ciudadanos (Sotelo, 2011).

⁹² Ley 27506, artículo 9.- Constitución del canon: «El canon minero está constituido por el 50% (cincuenta por ciento) del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la actividad minera, por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos».

la comunidad considere para su beneficio (dentro de pautas centralizadas), como, por ejemplo:

- i. Educación y formación (adultos y niños).
 - ii. Capacitación en salud, clínicas, agua potable y saneamiento.
 - iii. Proyectos para invertir en medios de subsistencia alternativos a la minería.
 - iv. Proyectos para mejorar la administración ambiental, como la gestión del agua y de los desechos de la minería.
 - v. Seguridad y servicios de transporte.
- c. El porcentaje de fondos ejecutados en proyectos físicos (como un edificio) debe ser limitado durante un período, para reconocer que una inversión no es solo en infraestructura física sino también en las personas y sus comunidades. Un límite sugerido podría ser no más del 50% durante un período de cinco años.
- d. No es necesario gastar todos los fondos en el año, sino que se pueden acumular para ahorrar para proyectos a más largo plazo, si se desea.
- e. En el diseño de este Fondo y las instrucciones del gobierno central sobre el gasto, se deben aprender lecciones del canon minero⁹³. El Fondo reflejaría los montos pagados dentro de cada distrito. Sin embargo, a menudo los centros mineros no se encuentran en los centros poblados de los distritos y pueden formar anexos lejanos a los distritos. El sistema de administración del Fondo debe reconocer esto y asegurar que las comunidades mineras o afectadas por la MAPE sean beneficiarias del Fondo. Es importante fortalecer la conexión entre la formalización, el pago de impuestos y beneficios, y los servicios públicos proporcionados por el Estado.

3.4.18 Incrementar los incentivos de comprar insumos y maquinaria en el mercado formal.

Muchos de los mineros de nuestro estudio nos dijeron que los costos de los insumos y maquinaria formales son mucho más altos que los del mercado negro, y que es muy difícil cumplir con los requisitos del manejo de insumos. Sin embargo, otros estudios con evidencia más amplia de precios⁹⁴ identifican que los costos formales, cuando

incluyen la compensación por impuestos, salen más baratos que el mercado negro. Se necesita una reforma que facilite el fácil acceso al mercado formal:

- a. **Implementar un registro inicial automático para todos los mineros de tamaño más grande del NRUS** en el registro para el traslado de insumos (combustible y explosivos), con la condición de cumplir con capacitación obligatoria.

⁹³ Por ejemplo, véanse Wilson (2021); Arellano-Yanguas (2008); Crabtree (2014); Vincent (2010), para un análisis más detallado sobre el canon minero.

⁹⁴ Véase Malone y Martínez (2022).

- b. **Reducir los costos de compra de insumos y maquinaria de forma legal mediante la exención del IGV por lo menos durante los dos primeros años del registro formal.**
- c. **Iniciar un grupo de trabajo entre representantes de la MAPE, vendedores en la cadena de valor, Sunat y DGFM,** para considerar los cambios detallados necesarios al sistema actual de los procesos de permisos, acceso al mercado legal, proveedores de maquinaria especializados en la MAPE⁹⁵ y capacitación para insumos y maquinaria.
- d. **Brindar capacitación especializada a los mineros** sobre cómo acceder y operar en el mercado formal, incluyendo temas contables sobre cómo realizar la deducción y devolución de impuestos (IGV ventas e IGV compras) (véase la recomendación 2.2).
- e. **Considerar la exención de impuestos a los mineros** siempre que demuestren que sus ingresos permitan la recuperación de inversiones realizadas o que sean invertidos en mejoras de su operación (ganancias operacionales). Es decir, se exonera de impuestos cuando la organización demuestre que aún no genera utilidades.

3.5 Trabajar en el ámbito internacional para mejorar la gobernanza de la MAPE.

Trabajar con otros países y actores de la región para desarrollar un enfoque transversal más amplio para la gestión del comercio de oro a través de las fronteras, en particular dentro de la Amazonía, y el control de la minería ilegal.

En particular, las tendencias actuales respecto a una mayor integración de las cadenas de valor globales que promuevan la sostenibilidad económica y la ambiental en las economías locales están cada vez más presentes. Para ello, estas iniciativas, principalmente impulsadas por organizaciones de cooperación internacional, gremios globales, ONG, entre otros organismos, ponen énfasis en establecer el diálogo multiactor para diseñar directrices que brinden marcos de acción comunes, incluyendo el trabajo conjunto con los Estados para la promoción de políticas públicas que atiendan a la MAPE.

Estas iniciativas tienen en muchos casos su origen en buenas prácticas, las cuales se van extendiendo cada vez más como estándares compartidos por los actores privados y paulatinamente han escalado como marcos compartidos de acción que, en algunos casos, han logrado establecerse en normativas⁹⁶. Si bien, específicamente para la

⁹⁵ planetGold ha creado un catálogo de proveedores formales:

https://www.planetgold.org/sites/default/files/Catalogo_Tecnologias_2021.pdf

⁹⁶ Por ejemplo, el Banco Mundial y Pact World han establecido una serie de lineamientos y recomendaciones sobre el tratamiento de la MAPE en las políticas públicas de los países. Estas iniciativas partieron inicialmente como una sistematización de estudios de casos sobre buenas prácticas de empresas mineras de gran minería con la MAPE.

MAPE, todavía no se han establecido marcos normativos compartidos de manera multilateral, existen experiencias en otros sectores y otras materias primas (por ejemplo, el cacao o la madera) que pueden ser fuente de inspiración para empezar a trazar estándares compartidos que sean promovidos desde los gobiernos⁹⁷.

Reconocemos que los marcos de gobernanza global de la MAPE pueden generar efectos imprevistos en contextos complejos a nivel local. Sin embargo, consideramos que también estos actores que operan a nivel global potencialmente pueden impulsar el cambio al generar incentivos positivos en la cadena de valor y en las acciones que realizan los Estados, siempre que exista una colaboración estrecha con los actores locales para que tengan un conocimiento profundo del impacto de sus acciones: no todas las soluciones de otros lugares funcionarán en todos los países.

3.5.1 Promover el trabajo de abordaje transfronterizo de la MAPE, en especial la Amazonía.

Involucrar a la comunidad internacional (por ejemplo, la ONU, obteniendo el apoyo de otros países) en la gestión de la MAPE y el comercio transfronterizo de oro. Se podría prestar atención a los factores ambientales, sociales y económicos. Por ejemplo, podría involucrar a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y aprender (donde sea útil) de lecciones de otras partes de América Latina y de enfoques regionales en otras partes del mundo sobre la MAPE⁹⁸.

3.5.2 Involucrar a los actores del comercio internacional de minerales para mejorar los beneficios nacionales de los enfoques de diligencia debida.

Trabajar directamente con los mercados internacionales y los organismos de la industria, como la London Bullion Market Association (LBMA por sus siglas en inglés), el Consejo Mundial del Oro y organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para mejorar el apalancamiento de las cadenas de suministro sobre la diligencia debida nacional de la MAPE.

Se puede tomar como referencia el trabajo realizado en Colombia con la OCDE, entidad que encargó la elaboración y publicó el documento guía *Debida diligencia*

en la cadena de suministros de oro colombiana: perspectivas generales en 2016. Este documento ha sido clave para la generación de recomendaciones específicas hacia el Gobierno colombiano. Del mismo modo, la OCDE y la Unión Europea impulsaron la elaboración y publicación en 2019 del documento *Aplicación de la Guía de debida diligencia de la OCDE para empresas comercializadoras de minerales en Colombia*, el cual fue resultado de la colaboración entre empresas mineras, la MAPE, universidades, el

⁹⁷ Agradecemos esta sugerencia a Mauricio Winkelried durante el conversatorio realizado en el marco de este estudio.

⁹⁸ Por ejemplo, véase <https://ungreatlakes.unmissions.org>

Estado y organizaciones internacionales. En la práctica, estos documentos forman parte de estándares internos dentro de la cadena de suministros y de la cadena de valor de la MAPE responsable en Colombia.

Asimismo, el Estado debería considerar un programa de compras del banco central para oro de MAPE formal, con procesamiento y exportaciones de acuerdo con las normas monetarias internacionales. Podría utilizarse como mecanismo para incentivar la formalización con precios justos.

3.5.3 Trabajar con socios internacionales para proteger a las sociedades, el medio ambiente y la economía de la minería ilegal.

Trabajar con socios internacionales y las ONG para compartir información y métodos de abordar los desafíos de la minería ilegal. Considerar el desarrollo de economías alternativas, y métodos para proteger a las sociedades y el medio ambiente y controlar la minería ilegal.

4. Procedimientos gubernamentales y administrativos



Mejorar el sistema de planificación y financiamiento de gobiernos regionales y entidades opinantes mediante sistemas públicamente rastreables. Mejorar los procesos de solicitud de formalización.

- 4.1** Ejecutar una planificación a largo plazo, incluida la dotación de personal.
- 4.2** Ampliar los usos permitidos de financiamiento para mejorar la provisión de recursos a los gobiernos regionales y entidades opinantes.
- 4.3** Asegurar que el personal de las direcciones regionales tenga contratos permanentes o más seguros, respaldados por los planes quinquenales y las asignaciones presupuestarias.
- 4.4** Aumentar las asignaciones presupuestarias a las oficinas gubernamentales relevantes y modificar los procesos de asignación.
- 4.5** Asegurar que los fondos sean transferidos a los gobiernos regionales y de las entidades opinantes en gran parte al comienzo del año fiscal.
- 4.6** Revisar los procesos de presentación y revisión de solicitudes, incluidos los formularios que utilizan los mineros y sus consultores. Proporcionar asesoramiento a los mineros con dificultades de formalización.
- 4.7** Crear un sistema en el que las solicitudes sean rastreables públicamente y mejorar la coordinación entre entidades responsables.
- 4.8** Mejorar la capacitación y los estándares de los consultores.

Los procedimientos administrativos son fundamentales para una implementación correcta de las políticas públicas. Las interacciones cotidianas entre los funcionarios públicos y los mineros generan experiencias muy distintas a las imaginadas cuando se diseñaron los procesos inicialmente. Es importante reconocer que los procesos solo funcionan bien si tanto los administradores como los usuarios pueden interactuar fácilmente con ellos y comprueban sus beneficios.

Como se discutió en secciones anteriores, actualmente la estrategia es escasa y la planificación es débil, principalmente enfocada en la cantidad de formularios procesados, en lugar de en los resultados deseados. Los presupuestos regionales en la práctica son definidos por la DGFM, sin un sistema sólido de los gobiernos regionales para estimar los costos reales de brindar incluso el servicio más básico a los mineros.

Las transferencias presupuestales son realizadas a los gobiernos regionales y las entidades opinantes muy tarde en el año (a menudo en junio), dejando solo unos meses para los equipos con personal, casi todos los cuales son empleados temporales.

Además, no hay suficiente personal ni equipamiento para realizar las visitas al sitio necesarias. La falta de visitas al sitio también conlleva que las solicitudes sean un ejercicio de marcar casillas, en lugar de ser suficientemente evaluados en cuanto a la seguridad, los impactos ambientales y las negociaciones de derechos sobre la tierra.

Todo esto hace que incluso el cumplimiento de los objetivos básicos de procesamiento de solicitudes sea difícil de cumplir, sin importar el inicio de un movimiento estratégico para cambiar el enfoque de la MAPE.

Por lo tanto, se requiere de cambios significativos y un compromiso en la coordinación y financiamiento de una estrategia entre el Minem, otros ministerios y oficinas con responsabilidades en la MAPE (como la Autoridad Nacional del Agua o el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre), y los gobiernos regionales.

Además de los cambios en la planificación en articulación con la narrativa, resaltados anteriormente en la recomendación 1, también hacemos las siguientes recomendaciones:

4.1 Ejecutar una planificación a largo plazo, incluida la dotación de personal.

4.1.1 Los planes estratégicos a cinco años (vinculados a la visión a largo plazo, de 10 o más años⁹⁹) necesitan tener presupuestos asignados desde el principio.

Las transferencias presupuestarias deben ser anuales, dependiendo del cumplimiento de los objetivos acordados y la presentación de informes de progreso. Esto debe estar respaldado por un sistema de revisión anual para hacer enmiendas a los planes según sea necesario, en respuesta a los hallazgos a medida que se avanza.

4.1.2 Los planes anuales deben abordar el cumplimiento de la visión y del plan de cinco años, de los cuales los objetivos para el procesamiento de solicitudes deben ser solo una parte.

- a. Los objetivos para el procesamiento de las solicitudes no solo deben pretender maximizar el número de solicitudes exitosas, sino que se debe utilizar una medida de calidad, por ejemplo, una respuesta de tiempo para el procesamiento y las visitas al sitio. El objetivo debe ser asegurar que los mineros apropiados aprueben las solicitudes, para las cuales los números de solicitudes exitosas pueden no ser indicativos.

⁹⁹ Véase la recomendación 1.2.

- b. Las evaluaciones del éxito de las oficinas regionales deben monitorearse y publicarse, enfocándose en una variedad de medidas que se centren en el bienestar y la estabilidad de las comunidades (como niveles de conflictos, índices de educación, salud, mejoras en las prácticas mineras, monitoreo ambiental etc.), así como una indicación de los números formalizados (centrarse en los números podría incentivar estándares deficientes).
- c. Exigir el seguimiento del cumplimiento regional de los objetivos, y establecer mecanismos para que la DGFM trabaje con las administraciones regionales que tienen dificultades en cumplir con las metas, para brindar mayor asistencia.

4.2 Ampliar los usos permitidos de financiamiento para mejorar la provisión de recursos a los gobiernos regionales y entidades opinantes.

Se podrían permitir tres usos diferentes del financiamiento vinculados a planes quinquenales e informes anuales. El financiamiento para los gobiernos regionales y entidades opinantes se asignaría ampliamente durante un período de cinco años, pero con cambios anuales de acuerdo con los planes y la disponibilidad de presupuesto.

- a. Inversión en costos de desarrollo a largo plazo, como infraestructura de oficinas, automóviles, etc. Esta corriente necesitaría una gestión cuidadosa para garantizar la distribución justa, el uso adecuado de los fondos y la alineación con los planes quinquenales.
- b. Costos de funcionamiento de esa infraestructura, como gasolina, etc., y también podría cubrir seguros de viaje a zonas de la MAPE.
- c. Gastos de personal. Los costos de dotación de personal para los equipos regionales no deben reducirse por debajo de un nivel acordado de dotación de personal permanente (véase la recomendación 4.3).

Estos usos de financiamiento tienen como objetivo abordar los desafíos actuales, donde el financiamiento de la DGFM a los gobiernos regionales no se puede utilizar para costos de infraestructura o equipo. Esto a menudo significa que las oficinas están mal equipadas y las visitas de campo no se realizan con la frecuencia suficiente.

4.3 Asegurar que el personal de las direcciones regionales tenga contratos permanentes o más seguros, respaldados por los planes quinquenales y las asignaciones presupuestarias.

Los sistemas actuales de transferencia, junto con las prácticas de empleo de los gobiernos regionales más generales¹⁰⁰, han significado que la mayoría del personal

¹⁰⁰ Este problema no es exclusivo a la administración de la MAPE. Aplica a los gobiernos subnacionales y afecta la capacidad de gobiernos para funcionar con eficacia.

tenga contratos temporales. Ese personal que solo puede ser contratado una vez que el gobierno regional recibe los fondos, a menudo en junio. Esto significa que hay poca retención de conocimientos y poco tiempo para que el personal avance con la entrega.

Para enfrentar este reto, debe haber un mínimo nivel de personal permanente en gobiernos regionales, de acuerdo con los planes quinquenales. Si se desea, se puede agregar personal adicional con contratos temporales a los planes anuales.

Sin un cambio en el método de contratación de personal en los gobiernos regionales, el gobierno central no podrá lograr los resultados deseados.

4.4 Aumentar las asignaciones presupuestarias a las oficinas gubernamentales relevantes y modificar los procesos de asignación.

4.4.1 Los presupuestos actuales asignados para la administración de la MAPE en los gobiernos regionales y en las entidades opinantes están significativamente por debajo de lo requerido.

Además, no han variado de manera significativa a lo largo de varios años, sin una razón clara, y sin relación ni con los desafíos enfrentados ni con los resultados requeridos. Al parecer, esto ocurre porque:

- a. Hay una visión y un plan estratégico insuficientemente claros a nivel nacional y subnacional.
- b. Las oficinas regionales reciben presupuestos de la DGFM en lugar de un proceso (como una licitación) para establecer los fondos necesarios para realizar el trabajo. Esto significa que los procesos de planificación y presupuesto para las oficinas regionales son un ejercicio de marcar casillas, en lugar de un proceso activo que se enfoca en cumplir con una visión estratégica.
- c. Falta reconocimiento de la inmensa expansión de la MAPE y su importancia con respecto a la economía, la sociedad y el medio ambiente.

Para abordar estos desafíos, sugerimos lo siguiente:

4.4.1.1 Implementar una visión mejorada y un sistema de planificación a largo plazo, como se describe anteriormente (véase la recomendación 1).

4.4.1.2 Los planes quinquenales deben usarse para crear una comprensión general de los costos básicos (por ejemplo, dotación de personal) y costos de inversión deseados en el largo plazo.

4.4.1.3 Los planes anuales también deben competir por financiamiento para el trabajo planificado. La DGFM entonces podría priorizar entre ofertas y modificarlas si los fondos son insuficientes para cumplir con todas las solicitudes.

Esto ayudaría a identificar los costos de entregar los resultados deseados y permitiría a la DGFM administrar sus propios fondos y mejorar su gestión de entrega.

4.4.2 Mejorar los mecanismos de financiamiento y transferencia de recursos para el desarrollo de actividades sobre la MAPE de los otros ministerios o agencias del gobierno central que asumen funciones clave en el procesamiento de solicitudes.

Asegurar que los fondos asignados lleguen a los equipos y respalden mejores niveles de dotación de personal. **Las posibles mejoras podrían incluir:**

- a. Exigir a los ministerios y organismos que lleven a cabo planes quinquenales y anuales para su trabajo en la MAPE, que se coordinen con la DGFM.
- b. Una declaración de niveles de dotación de personal y presupuestos para la MAPE por ministerios y agencias.
- c. Acuerdos de nivel de servicio (que establecen niveles de prestación de servicios y dotación de personal) entre la DGFM y las agencias relevantes del gobierno central.
- d. Cuando la DGFM realice asignaciones de fondos a otras direcciones o agencias, se debe desarrollar un mecanismo claro de rendición de cuentas para garantizar que el receptor gaste los fondos en la administración gubernamental de la MAPE.

4.5 Asegurar que los fondos sean transferidos a los gobiernos regionales y entidades opinantes en gran parte al comienzo del año fiscal.

Se reconoce que modificar los plazos de transferencia de recursos constituye un desafío, ya que están intrínsecamente relacionados con los mecanismos de asignación presupuestaria y la planificación estatal en un contexto más amplio. Es importante señalar que problemas similares han surgido en otras áreas de financiamiento estatal, como el caso del canon minero¹⁰¹.

La demora en la asignación de los fondos es un problema fundamental que debe abordarse para mejorar la capacidad del Estado para enfrentar los desafíos asociados a la MAPE, incluso en el nivel básico de procesamiento de solicitudes. El uso de la visión estratégica anterior y el proceso de planificación de cinco años debería ayudar a mejorar el proceso, si se lleva a cabo correctamente.

¹⁰¹ Véase, por ejemplo, Wilson (2021).

Además, son necesarias las siguientes acciones:

- a. Modificar el cronograma del proceso de planificación para concluir las negociaciones sobre los planes de trabajo y dejar encaminada la firma de los convenios de manera anticipada, por ejemplo, a principios de octubre. La firma ocurriría a inicios de enero e inmediatamente se deberían habilitar las transferencias de fondos.
- b. Acordar costos de personal a largo plazo como parte del ciclo de planificación de cinco años y permitir que el presupuesto para la contratación del personal se establezca en este mínimo, fuera de las negociaciones del año. Cualquier requerimiento de personal adicional se puede realizar durante el año, pero el personal permanente se mantiene estable, proporcionando continuidad en la prestación de servicios y experiencia.

4.6 Revisar los procesos de presentación y revisión de solicitudes, incluidos los formularios que utilizan los mineros y sus consultores. Proporcionar asesoramiento a los mineros con dificultades de formalización.

Es necesario considerar si los requisitos y formularios de formalización, como el IgafoM y el expediente técnico, son adecuados a cada tamaño de la MAPE.

- a. Los formularios y requisitos deben reflejar los riesgos ambientales, de seguridad laboral y social, de la minería propuesta.
- b. Para los mineros de subsistencia, se necesita considerar un nuevo formulario y sistema de solicitud (gestionando los riesgos), en el que no sea necesario recurrir a un consultor. La inclusión de los mineros en el sistema formal debería ser utilizado para aumentar la capacitación de los mineros y la protección del medio ambiente, la salud humana y el apoyo social.
- c. Debería ser posible entregar los documentos de manera virtual o física en lugares cercanos a los centros mineros, como en los Centros Locales propuestos.
- d. El gobierno regional deberá poder visitar y asesorar una mina en proceso de formalización, para controlar posibles daños a la salud humana, la sociedad y el medio ambiente. La falta de control de las minas en el proceso de formalización puede promover malas prácticas y causar daños.
- e. En el caso de los mineros que han obtenido una aprobación parcial de los requisitos exigidos, el gobierno regional debe evaluar si el minero logrará culminar el proceso con asistencia o si, en su defecto, no podrá formalizarse.
- f. Los mineros que nunca puedan formalizarse deberían recibir un paquete de asistencia y asesoramiento, dependiendo del tamaño de la operación, para reducir la posibilidad de la minería informal o ilegal.

4.7 Crear un sistema en el que las solicitudes sean rastreables públicamente y mejorar la coordinación entre entidades responsables.

Actualmente, prevalece una falta de confianza en el sistema de gestión de solicitudes para la formalización de la MAPE. Muchos de los mineros entrevistados sienten que sus expedientes no avanzan de manera justa y que existe una falta de transparencia en la priorización de las solicitudes. No existen criterios claros y públicos para ello. Uno de dichos criterios es que los gobiernos regionales a menudo otorgan prioridad a las solicitudes cuya atención y aprobación permita hacer avanzar el proceso de un mayor número de mineros. Además, las entidades opinantes (por ejemplo, la ANA) necesitan coordinar con el gobierno regional y otras instituciones del Estado, lo que puede ralentizar el trámite de los casos.

Una estrategia efectiva para aumentar la confianza en el proceso y la responsabilidad del gobierno sería implementar un sistema de gestión de solicitudes que sea transparente y permita el seguimiento de cada etapa del proceso de tramitación de las solicitudes:

- a. El sistema debe estar disponible mediante la página web única (véase la recomendación 2.6).
- b. El sistema podría indicar dónde están las solicitudes y cuáles son los próximos pasos necesarios.
- c. Un sistema de priorización debería ser publicado e incluido en el sistema de seguimiento público.
- d. Idealmente, todas las diferentes entidades gubernamentales involucradas en la supervisión de la minería deberían utilizar sistemas centralizados de seguimiento público. Reconociendo que desarrollar un sistema completo es difícil debido a los diferentes requisitos (tierra, agua, concesiones, etc.), su implementación debería ser el objetivo a largo plazo. Mientras tanto, se pueden dar pequeños pasos hacia la unificación de los sistemas, empezando por un único sistema de búsqueda pública en línea para rastrear las solicitudes, identificar cuánto están tardando y definir los distintos obstáculos que enfrentan las solicitudes en el proceso. Esto promoverá una mayor confianza en el sistema y proporcionará información al gobierno y a los mineros, para permitir una mayor rendición de cuentas y una mayor cantidad de interacciones.

4.8 Mejorar la capacitación y los estándares de los consultores.

Tanto los mineros como los funcionarios indican que muchos de los consultores que trabajan con la MAPE son poco especializados en el sector, que no cumplen adecuadamente con los requisitos del proceso, y que cobran precios muy altos. Esto significa que muchos documentos contienen numerosos errores y pueden resultar en el rechazo de los expedientes técnicos y los instrumentos ambientales que son requisitos para la formalización.

Debido a la importancia de los consultores en el proceso de la formalización, se recomienda:

- a. Realizar una capacitación para consultores centrada en la MAPE¹⁰².
- b. Crear un registro público de los consultores que hayan completado satisfactoriamente las capacitaciones y acrediten una amplia experiencia en la MAPE.
- c. Publicar los costos promedio de consultoría, dependiendo de la complejidad y el tamaño del trabajo.
- d. Publicar los servicios estandarizados incluidos en una consultoría de formalización según el tipo de solicitud. Incluir un nivel de servicio aceptable (por ejemplo, los servicios que deben ser incluidos).
- e. Considerar si es factible o deseable un registro de quejas.

¹⁰² Esto podría ser impartido por organizaciones autorizadas por el Estado para llevar a cabo estas capacitaciones, por ejemplo, universidades o institutos especializados.

Próximos pasos

En las secciones anteriores, hemos proporcionado un número significativo de reformas necesarias, pero reconocemos que su incorporación e implementación llevará tiempo y requerirá voluntad política y presión social. Dado que no todas se pueden aplicar al mismo tiempo, aquí sugerimos un enfoque de dos etapas para iniciar un círculo virtuoso de cambio a corto plazo.

ETAPA 1	
1	Crear una nueva narrativa desarrollada en un Grupo de Colaboración de la MAPE.
2	Crear un plan estratégico priorizado a nivel nacional para el cambio, con plazos claros y responsabilidades asignadas.
3	Mejorar el sistema de planificación y financiamiento de los gobiernos regionales, incluyendo planificación quinquenal y anual, y el compromiso de recursos en períodos de tres a cinco años, respaldado por supervisión anual.
4	Iniciar la creación de una nueva categoría de minería de subsistencia con un proceso simplificado de formalización con requisitos fiscales y administrativos bajos.
5	Iniciar proyectos piloto de dos tipos: (a) formación de los mineros (vinculada a la formalización) por un «Centro Local de Asistencia de la MAPE»; y (b) mejorar servicios locales financiados con ingresos generados por la formalización.

ETAPA 2	
1	Incentivar a los concesionarios para que acepten contratos de explotación con la MAPE.
2	Iniciar una revisión específica de la gestión de concesiones para desarrollar propuestas detalladas de gestión de tierras, cambios administrativos y de costos.
3	Formar un sistema permanente para la formalización.

Etapa 1

En la **primera etapa**, se han identificado cinco pasos iniciales que podrían empezar a desarrollarse dentro de un año. Estos priorizan acciones que fortalezcan las interacciones entre el sector de la MAPE con voluntad para formalizarse, el Estado (tanto a nivel nacional como regional) y las comunidades en las áreas de MAPE. Estas acciones mejorarán la comprensión y la comunicación entre los actores y cambiarán las expectativas y demandas, creando así mecanismos para un mayor cambio. Las propuestas también abordan algunos de los cuellos de botella clave en los procedimientos internos del Estado en el marco del proceso de formalización. Estos cambios pueden abordarse sin cambios generales en el proceso de formalización, y pueden establecerse puntos iniciales de acuerdo sobre ellos.

Estos pasos de la primera etapa tienen como objetivo actuar como un catalizador para el cambio al permitir que los actores interesados en la MAPE se involucren entre sí para mantener el impulso y resolver nuevos desafíos en la segunda etapa.

1. Crear una nueva narrativa desarrollada en un Grupo de Colaboración de la MAPE. (Véase la recomendación 2.4).

El Grupo de Colaboración de la MAPE debe crear un espacio permanente en el que los actores con interés en la MAPE puedan interactuar con los responsables políticos y contribuir a la forma en que el sector es administrado por el Estado, a fin de garantizar que las políticas sean realistas, practicables, y cumplan con los requisitos del gobierno. Este grupo debería tener facultades para exigir respuestas del gobierno u otros actores relacionados con la MAPE a las cuestiones clave planteadas. También se deben establecer grupos regionales para permitir la participación regional y contribuir a la representación y las discusiones nacionales.

En reconocimiento de que existen varios desequilibrios de poder entre y dentro de grupos de actores relacionados con la MAPE, estos espacios también deberían ser un mecanismo a través del cual los actores individuales, o grupos de actores, puedan proporcionar comentarios y preocupaciones formales e informales al gobierno y al Grupo de Colaboración para su consideración y la puesta en acción de medidas que los aborden.

Estas estructuras crean la posibilidad de elaborar y mantener una nueva narrativa de la MAPE, en la que esta puede formalizarse y, como tal, ser considerada como una parte legítima de la minería en el Perú.

2. Crear un plan estratégico priorizado a nivel nacional para el cambio, con plazos claros y responsabilidades asignadas. (Véase la recomendación 1.3).

Para avanzar eficazmente en las mejoras del sector de la MAPE, tanto en la primera como en la segunda etapa, es fundamental priorizar las acciones. El gran número

de acciones en la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal (PNMPMMA), y las recomendaciones exploradas en este documento de trabajo, indican la importancia de este trabajo de priorización y planificación.

La visión a largo plazo vinculada (recomendación 1.2) debe utilizarse para guiar la priorización de las acciones y los plazos para su finalización. Este proceso requerirá de la amplia participación de las organizaciones gubernamentales involucradas en el sector y, cuando corresponda, de actores con intereses en el sector MAPE, como mineros, comunidades y ONG, para tener en cuenta los desafíos involucrados en la realización de los resultados deseados.

Debe ser una prioridad importante publicar una versión sencilla del plan estratégico en un plazo de un año. Esta debería incluir las principales ambiciones y áreas de trabajo y podría desarrollarse y comunicarse de manera simple tanto dentro del gobierno como con el público. El plan debe demostrar el compromiso del gobierno e involucrar a las entidades con intereses en el sector. En la recomendación 1.5, se ofrece un ejemplo de cómo podría hacerse.

3. Mejorar el sistema de planificación y financiamiento de los gobiernos regionales, incluyendo planificación quinquenal y anual, y el compromiso de recursos en períodos de tres a cinco años, respaldado por supervisión anual. (Véanse las recomendaciones 4.1-4.5).

Los sistemas de planificación y financiamiento ordenados por el Minem para la administración de la formalización en los gobiernos regionales necesitan atención urgente.

El sistema actual de planificación y financiamiento para los gobiernos regionales los deja en incapacidad de planificar estratégicamente para mejorar la formalización, y sin el personal efectivo ni los fondos para hacerlo. En particular, el ciclo anual de planificación y dispersión de fondos causa problemas significativos debido a la frecuente llegada de fondos a mitad de año. Estos factores, combinados con los sistemas de personal temporal, hacen imposible que los gobiernos regionales hagan avances reales para abordar la formalización de la MAPE.

Para ello, se recomienda que el financiamiento se comprometa por un período de tres a cinco años, para alinearse con los planes quinquenales que proporcionan una estrategia clara a nivel regional. Los planes anuales conectados y las cuentas financieras de fin de año también deberían ser revisados por el Minem, cuyo acuerdo permitiría la liberación de los fondos comprometidos en relación con los planes quinquenales. Las asignaciones de fondos deberían incluir tanto los gastos no relacionados con el personal como los gastos de personal, en particular para permitir un aumento de las visitas a las zonas mineras.

Este enfoque de planificación y presupuesto debe utilizarse para permitir un enfoque en estrategias a más largo plazo para mejorar la formalización, en lugar de una

única medida de rendimiento del número de solicitudes aprobadas. Este enfoque también debería facilitar una dotación de personal más permanente, la retención de conocimientos y la capacidad durante todo el año para avanzar en los planes.

4. Iniciar la creación de una nueva categoría de minería de subsistencia con un proceso simplificado de formalización con requisitos fiscales y administrativos bajos. (Véanse las recomendaciones 3.3 y 3.4).

En la actualidad, se imponen los mismos requisitos de formalización a todos los mineros de la MAPE, independientemente de la escala de su operación. Estos requisitos no consideran las circunstancias específicas de los mineros de subsistencia, lo que hace imposible para ellos el cumplimiento del actual proceso de formalización.

Los mineros de subsistencia tienden a trabajar como individuos o en pequeños grupos colaborativos, tienen bajos niveles de uso tecnológico y poco capital, y sus actividades mineras tienen impactos sociales y ambientales significativamente menores en comparación con las actividades más grandes de la MAPE. Los requisitos de formalización para estos mineros deben abordar estas estructuras específicas de producción y la gestión de los riesgos asociados.

Por lo tanto, se recomienda la creación de una nueva categoría de mineros de subsistencia, con procesos alineados y simples para la formalización y bajos requisitos fiscales y administrativos asociados. Un requisito previo para la formalización debe ser la capacitación de los mineros, que debe incluir seguridad, administración ambiental, cumplimiento normativo y administración tributaria.

Esto permitiría que un gran número de mineros, que en la actualidad están efectivamente excluidos de la formalización, se incluyan más fácilmente en el proceso. Esto también debería aumentar las oportunidades de participación entre los mineros y el Estado, permitiendo oportunidades a largo plazo para mejorar las actividades mineras y su regulación.

Reconocemos que este cambio tardará más de un año en lograrse, debido a la necesidad de cambiar la normativa minera. Sin embargo, priorizamos esta acción para el inicio en el primer año, con el fin de subrayar su importancia y la necesidad de abordar este problema lo antes posible.

5. Iniciar proyectos piloto de dos tipos: (a) formación de los mineros (vinculada a la formalización) por un Centro Local de Asistencia de la MAPE y (b) servicios locales financiados con ingresos generados por la formalización. (Véanse las recomendaciones 2, 3.3 y 3.4).

El uso de dos proyectos piloto tiene como objetivo probar rápidamente los mejores métodos mediante los cuales el Estado puede: (a) apoyar a los mineros en su formalización mediante la capacitación mientras se desarrollan estructuras a largo

plazo que permitan a los mineros y al Estado interactuar y mejorar los impactos de la minería; y (b) asegurar que los beneficios de la MAPE se compartan con las comunidades locales mediante mejores servicios locales, al tiempo que incentiva a los mineros a contribuir a sus propias comunidades mediante la formalización.

- a. En la actualidad, no existe una formación suficiente para los mineros, por lo que carecen de los conocimientos necesarios para cumplir con los requisitos de formalización, o mantener este estado una vez formalizados. En particular, los mineros han indicado que requieren asistencia no solo con los requisitos de custodia minera y ambiental, sino también en el cumplimiento tributario y la administración de empresas. Si bien el Estado normalmente no considera la capacitación en administración de empresas dentro de sus responsabilidades, los desafíos específicos que enfrentan los mineros de la MAPE y las dificultades de formalización indican que esta acción relativamente pequeña podría mejorar el cumplimiento.

Sugerimos que esta capacitación se imparta a través de un Centro Local de Asistencia de la MAPE piloto (véase la recomendación 2.1), con el fin de evaluar cómo podrían funcionar mejor dichos Centros Locales, así como considerar los métodos de impartición de la capacitación.

Consideramos que la inclusión de todos los mineros que deseen formalizarse es importante, de modo que se debe considerar garantizar los métodos de enseñanza y la accesibilidad de las clases para todos. Dado que las mujeres mineras a menudo tienen más barreras para la participación que los hombres, recomendamos que las instalaciones y los enfoques que permitan la participación femenina y masculina se integren en las instalaciones y planes de capacitación, incluido el cuidado adecuado de los niños.

- b. A menudo hay servicios públicos deficientes en áreas de la MAPE, con algunas comunidades y sindicatos mineros que toman el lugar del Estado en la organización y prestación de algunos servicios.

Muchos de los mineros con los que hablamos nos han dicho que quieren contribuir a los servicios en sus comunidades mediante sus impuestos. Evaluamos que el deseo de contribuir al progreso de la comunidad podría ser un incentivo para pagar impuestos. Sin embargo, para que esto sea efectivo, al menos un porcentaje del pago debe vincular claramente la MAPE con los servicios públicos locales de beneficio para las comunidades cercanas a los sitios de la MAPE.

Como tal, sugerimos un proyecto piloto para probar cómo podría llevarse a cabo. En las recomendaciones, sugerimos la creación de un Fondo Común Local; sin embargo, como este Fondo aún no existe y sería imposible ponerlo en marcha en un corto período de tiempo, sugerimos que se establezca un proyecto piloto mediante el cual se otorgue un pequeño presupuesto para reemplazar el Fondo, y que se identifiquen y prueben los demás mecanismos del proceso. Esto debe

utilizar un método de participación comunitaria para identificar las prioridades de gasto, administrado por el gobierno del distrito, y mantener los mecanismos de supervisión actuales para la ejecución de los fondos del gobierno local.

En las recomendaciones 2.3 y 3.4, formulamos observaciones más detalladas sobre la recaudación de impuestos, la adopción de decisiones y los mecanismos de gasto. Aquí subrayamos que debe haber una fuerte participación de las comunidades locales en la priorización del gasto y, aprendiendo de los desafíos del canon minero, que el gobierno central no debe limitar el gasto efectivamente a proyectos de infraestructura, ni limitar la ejecución de fondos a ciclos de gasto anuales.

Estos pasos en la primera etapa tienen como objetivo actuar como un catalizador para el cambio al permitir que los actores interesados en la MAPE se involucren entre sí para mantener el impulso y resolver nuevos desafíos en la segunda etapa.

Etapa 2.

En la **segunda etapa**, especificamos tres recomendaciones que podrían iniciarse en un plazo de dos años. Debido a la complejidad de los cambios requeridos, las recomendaciones de la segunda etapa tomarán tiempo para acordarse e implementarse. De estos, la recomendación general final incorpora las propuestas más detalladas en el resto de este documento, bajo el requisito de un proceso de formalización practicable a largo plazo.

1. Incentivar a los concesionarios para que acepten contratos de explotación con la MAPE. (Véase la recomendación 3.2).

El acuerdo de contratos de explotación por parte de los concesionarios es un requisito clave de formalización, que muchos mineros de la MAPE actualmente no pueden obtener. Para comenzar a abordar este desafiante cuello de botella, se debe incentivar a los concesionarios para que trabajen con los mineros de la MAPE, y no se les debe incentivar a dejar las concesiones sin usar.

Por consiguiente, el sistema de concesiones debería:

- a. Elevar el costo mantenerla sin uso.
- b. Tener un plazo permitido más corto en el que puedan dejarse sin usar.
- c. Atraer disminuciones incrementales en los costos e incentivos fiscales para los concesionarios, en proporción al área de la concesión contratada a los mineros de la MAPE.

Ninguno de estos cambios debe reducir los requisitos legales para cumplir con las regulaciones, incluidos los impactos ambientales; por lo tanto, los cambios necesitarán instrucciones claras con respecto a las responsabilidades de cada parte.

Para garantizar que los contratos de explotación sean justos, el gobierno debe publicar cargos porcentuales aceptables y porcentajes máximos obligatorios para el procesamiento obligatorio de los minerales de los mineros de la MAPE por parte de los titulares de concesionarios.

Además, cuando las concesiones se devuelven al Estado, en lugar de una devolución inmediata de la concesión al mercado, cualquier usuario existente de la concesión debe ser informado de su disponibilidad. En el caso de que estos usuarios existentes quieran convertirse en titulares de la totalidad o parte de la concesión, como individuos o como grupo, se les debe proporcionar orientación y formación que lo permita. Además, deben considerarse reducciones de los costos para las concesiones a escala de subsistencia.

2. Iniciar una revisión específica de la gestión de concesiones para desarrollar propuestas detalladas de gestión de tierras, cambios administrativos y de costos. (Véase la recomendación 3.2).

La cuestión de los contratos de gestión y explotación de concesiones es compleja porque se cruza no solo con los desafíos entre las diferentes escalas de minería y los derechos extractivos asociados, sino también debido a los diferentes tipos de concesiones que pueden coexistir en el mismo lugar, además de los propietarios de superficie. Esto significa que los derechos de superficie y subsuelo pueden tener diferentes tipos de concesiones en el mismo lugar. Además, dentro de la MAPE, a menudo hay casos en que los mineros tienen reclamos superpuestos, a diferentes profundidades de extracción subterránea, lo que puede crear conflictos de intereses.

Debido a las complejidades de las concesiones y la importancia de resolver estos problemas para mejorar la formalización, recomendamos una revisión de la gestión de concesiones en relación con la MAPE, que sería dirigida por un equipo de expertos. La revisión debe proporcionar recomendaciones detalladas sobre la gestión y administración de las concesiones, para permitir una mejor formalización de la MAPE, al tiempo que garantiza que se tengan en cuenta los requisitos de otros sectores dependientes de las concesiones y los propietarios de tierras de superficie.

3. Formar un sistema permanente de la formalización. (Véase la recomendación 3.1).

Existe una gran necesidad de un sistema de formalización estable, en lugar de las repetidas extensiones actuales del proceso integral, o el proceso ordinario, que es imposible de cumplir para la mayoría de los mineros de la MAPE.

Por lo tanto, recomendamos la sustitución, tanto del proceso integral como del proceso ordinario, por un sistema estable que sea simple y practicable para mineros, funcionarios gubernamentales y otros en el sector de la MAPE. Este sistema no debe cerrarse en una fecha determinada, como es el caso del proceso integral actual, sino que debe estar abierto a los solicitantes para iniciar la formalización en cualquier

momento. Esto permitiría formalizarse a los mineros que cambian de ubicación o a los nuevos mineros.

Las propuestas contenidas en este documento deberían incluirse en este nuevo sistema permanente.

En particular, observamos que el nuevo sistema no debe ignorar el proceso integral actual, ya que sus sistemas y procesos son familiares para funcionarios públicos, mineros, consultores y otros actores del sector. Por lo tanto, el sistema debe adaptar estos procesos familiares a un enfoque más permanente, y los procesos y la documentación, como el Reinfo o el Igafom, no deben eliminarse, sino modificarse de acuerdo con el nuevo proceso.

Bajo un nuevo sistema, debería haber un proceso de doble vía, uno para los mineros de subsistencia y otro para aquellos que operan a una escala cada vez mayor dentro de la MAPE.

Numéricamente, muchos, si no la mayoría de los mineros de la MAPE, caerán en la categoría de mineros de subsistencia. Con nuestras propuestas, presentadas en este documento, sugerimos un proceso muy rápido y fácil de completar para estos mineros. Esto debería permitir a los mineros de subsistencia (que tienen menos recursos) formalizarse con requisitos muy básicos y fáciles de cumplir. Esto también debería facilitar la provisión de capacitación estatal para los mineros, permitir la supervisión de las actividades de la MAPE y proporcionar mayores oportunidades para la participación del Estado y los mineros.

En el caso de aquellos mineros que operan a una escala mayor dentro de la MAPE, los requisitos de formalización deben garantizar que completen sus partes del proceso dentro de un plazo determinado. Sin embargo, cuando el gobierno no procese la solicitud a tiempo, estos plazos deben ampliarse en consecuencia. El objetivo debe ser permitir razonablemente la formalización al tiempo que se limitan los posibles intentos de los mineros de evitar permanentemente completar el proceso de formalización para beneficiarse del estado intermedio de estar en proceso de formalización y, por lo tanto, ni ilegal ni formalizado. Además, aquellos mineros que ya cuentan con un Reinfo y están en proceso de formalización, deben estar sujetos a mecanismos de supervisión por parte del gobierno, para prevenir o gestionar infracciones a las regulaciones.

El diagnóstico y las recomendaciones presentados en este documento destacan los muchos problemas que un sistema permanente deberá abordar. El éxito de tal sistema dependerá en gran parte del establecimiento de un diálogo abierto y el compromiso de promulgar cambios en colaboración, produciendo una narrativa común para la inclusión de la MAPE dentro del sector formal entre el gobierno, los mineros y otras partes interesadas en el sector de la MAPE.

REFERENCIAS

- Abrams, P. (1988). Notes on the difficulty of studying the state. *Journal of Historical Sociology*, 1(1), 58-89. doi:10.1111/j.1467-6443.1988.tb00004.x
- Alianza por la Minería Responsable. (2012). *Mujeres en la minería artesanal y de pequeña escala. 10 testimonios de Bolivia, Colombia y Perú*. Alianza por la Minería Responsable.
- Álvarez-Berrios, N., L'Roe, J., & Naughton-Treves, L. (2021). Does formalizing artisanal gold mining mitigate environmental impacts? Deforestation evidence from the Peruvian Amazon. *Environmental Research Letters*, 16(6), 064052. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abede9>
- Anser, G., & Tupayachi, R. (2017). Accelerated losses of protected forests from gold mining in the Peruvian Amazon. *Environ. Res. Lett.*, 12. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aa7dab>
- Arana, M., & Orozco, O. (2018). *Reporte de diagnóstico: género y trabajo infantil en la minería de oro artesanal y de pequeña escala en Perú*. Artisanal Gold Council.
- Arellano-Yanguas, J. (2008). *A thoroughly modern resource curse? The new natural resource policy agenda and the mining revival in Peru*. IDS Working Paper 51.
- Banco Mundial. (2015). *República del Perú: Sistema de Otorgamiento de concesiones mineras: problemática de la pequeña minería y la minería artesanal*. Lima: Banco Mundial.
- Barry, A. (2002) The anti-political economy. *Economy and Society*, 31(2), 268-284. doi:10.1080/03085140220123162
- Camborda, R. (2021). *Manual de obligaciones del pequeño productor minero y productor minero artesanal formalizado que opera en la Amazonía peruana*. (Estudio elaborado para Usaid en el marco de su proyecto Prevenir). Usaid.
- Canessa, A. (2012). *Intimate Indigeneities: Race, sex, and history in the small spaces of Andean life. Narrating native histories*. Durham, N. C.: Duke University Press.
- Cano, Á. (2020). *The Large-Scale Mining (LSM)-informal Artisanal-Scale Mining (ASM) interface in Peru: Exploring a key policy «bottleneck» through Qualitative Comparative Analysis (QCA)* (Tesis de maestría, University of British Columbia).
- Cano, Á. (2021). *Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía peruana: lecciones aprendidas y propuestas de solución*. Usaid.
- Cano, Á., & Kunz, N. C. (2022). Large-scale and small-scale mining in Peru: Exploring the interface. *Resources Policy*, 76, 102530. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102530>

- Cano, Á., & Quiñón, A. (2021). *Superposición del régimen general formal y la minería artesanal informal en el Perú: explorando las condiciones para su investigación*. Lima: Centro de Estudios de Minería y Sostenibilidad.
- Chatterjee, P. (2007). *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Lima: IEP, Clacso, Sepsis.
- Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible. (2020). *Informe final de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible*.
- Consejo Mundial del Oro. (2022). *Lecciones aprendidas sobre cómo gestionar la interacción entre la minería a gran escala y la minería artesanal y de pequeña escala de oro*. <https://www.gold.org/esg/artisanal-and-small-scale-gold-mining>
- Corrigan, P. R. D., & Sayer, D. (1985). *The great arch: English state formation as cultural revolution*. Oxford: Blackwell.
- Cortes-McPherson, D. (2020). Peru: Curtailing smuggling, regionalizing trade. En B. Verbrugge & S. Geenen (Eds.), *Global gold production touching ground: Expansion, informalization, and technological innovation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Crabtree, J. (2014). Funding local government: Use (and abuse) of Peru's canon system *Bulletin of Latin American Research*, 33(4), 452-467. doi:10.1111/blar.12174.
- Csillik, O., & Asner, G. (2020). Aboveground carbon emissions from gold mining in the Peruvian Amazon. *Environ. Res. Lett.*, 15. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab639c>
- Damonte, D. (2016). The «blind» State: Government quest for formalization and conflict with small-scale miners in the Peruvian Amazon. *Antipode*, 48(4), 956-976.
- Delgado, G., Druschke, M., Narrea, O., Núñez, J., Vila, G., & Villanueva, A. (2020). *Cadena de valor del oro proveniente de la minería artesanal y la pequeña escala de Madre de Dios: diagnóstico, oportunidades, propuestas*. Estudio elaborado para Usaid en el marco de su Proyecto Prevenir. Lima, Perú. 70 pp.
- Di Gessa, S. (2008). *Participatory mapping as a tool for empowerment: Experiences and lessons learned from the ILC Network*. Working Paper 2224. Roma: International Land Coalition.
- Ferguson, J., & Gupta, A. (2002). Spatializing states: Toward an ethnography of neoliberal governmentality. *American Ethnologist*, 29(4), 981-1002.
- Fisher, J., Arora, P., & Rhee, S. (2018). Conserving tropical forests: Can sustainable livelihoods outperform artisanal or informal mining? *Sustainability*, 10(8), 2586.

- Geenen, S., & Verbrugge, B. (2020). Informalization. En B. Verbrugge & S. Geenen (Eds.), *Global gold production touching ground: Expansion, informalization, and technological innovation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gupta, A. (1995). Blurred boundaries: The discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state. *American Ethnologist*, 22(2), 375-402.
- Hall, S. (1996). Introduction: Whoneeds "identity"? En S. Hall & P. Du Gay (Eds.). *Questions of cultural identity*. Londres: SAGE Publications Ltd.
- Hopkins, Á., Morel, J., Granados, M., & Barrantes, R. (2020). *Un minero más sí importa: nuevas y viejas fronteras de la minería informal en el Perú*. Documento de Trabajo 272. IEP.
- Kemp, D., & Owen, J. R. (2019). Characterising the interface between large and small-scale mining. *The Extractive Industries and Society*, 6(4), 1091-1100. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2019.07.002>
- Lefebvre, H. (2014). *Critique of everyday life single-volume*. Londres: Verso.
- Malone, A., & Martínez, G. (2022). *Realidades y expectativas de la MAPE en el Perú: un análisis cualitativo de las voces, percepciones y anhelos de los protagonistas de la minería artesanal y de pequeña escala*. Lima: Solidaridad.
- Malone, A., Smith, N. M., & Zeballos Zeballos, E. (2021). Coexistence and conflict between artisanal mining, fishing, and farming in a Peruvian boomtown. *Geoforum*, 120, 132-154. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.01.012>
- Malone, A., Smith, N. M., Zeballos Zeballos, E., Quispe Aquino, R., Tapia Huamaní, U., Gutiérrez Soncco, J. M., Salas, G., Madariaga Coaquira, Z., & Herrera Bedoya, J. (2023). Analyzing a deadly confrontation to understand the roots of conflict in artisanal and small-scale mining: A case study from Arequipa, Peru. *The Extractive Industries and Society*, 15, 101274. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2023.101274>
- Manrique, H., & Sanborn, C. A. (2021). *La minería en el Perú: balance y perspectivas de cinco décadas de investigación*. Universidad del Pacífico.
- Martínez, G., Smith, N. M., & Malone, A. (2023). "I am formal, what comes next?": A proposed framework for achieving sustainable artisanal and small-scale mining formalization in Peru. *The Extractive Industries and Society*, 13, 101227. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2023.101227>
- Martinez, G., Smith, N. M., & Malone, A., (2021). Formalization is just the beginning: Analyzing post-formalization successes and challenges in Peru's small-scale gold mining sector. *Resour. Policy*, 74, 102390.
- McQuilken, J., & Hilson, G. (2018). Mapping small-scale mineral production networks: The case of alluvial diamonds in Ghana. *Dev. Change*, 49, 978-1009. <https://doi.org/10.1111/dech.12403>

- Ministerio de Energía y Minas (Minem). (2022). *Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal*.
- Mitchell, T. (1991). The limits of the state: Beyond statist approaches and their critics. *The American Political Science Review*, 85(1), 77-96.
- Moore, H. L. (2013). *The subject of anthropology: Gender, symbolism and psychoanalysis*. Polity Press.
- Orozco, O., Eto, G., & Arista, F. (2017). *Pallaqueras entre piedras y oro. Diagnóstico participativo en las regiones de Arequipa, Ayacucho y Puno*. Solidaridad y Red Social.
- Penfield, A. (2019). The wild inside out: Fluid infrastructure in an Amazonian mining region. *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, 27(2), 221-235. doi:10.1111/1469-8676.12647
- Piñero, V., Thomas, J. & Elverdin, P. (2016). *The agricultural sector as an alternative to illegal mining in Peru*. International Food Policy Research Institute Discussion Paper 01582. Washington D. C.: Ifpri.
- planetGOLD Perú. (2021a). *Catálogo de proveedores de tecnologías para la MAPE*. <https://www.planetgold.org/catalogo-de-proveedores-de-tecnologias-para-la-mape-primer-edicion>
- planetGOLD Perú. (2021b). *Hacia la inclusión financiera de la MAPE. Estudio de la oferta y demanda para el desarrollo de mecanismos financieros del sector de la minería aurífera artesanal y de pequeña escala en el Perú*. planetGOLD Perú.
- Pura, A., Anticoi, H., Yubero, T., Bascompta, M., Henao, L., García-Valles, M., Palacios, S., & Yáñez, J. (2019). The importance of mineralogical knowledge in the sustainability of artisanal gold mining: A mid-south Peru case. *Minerals*, 9(6), 345. <https://doi.org/10.3390/min9060345>
- Quiñón, A. (2021). *Análisis y sistematización de programas de cooperación innovadores entre los proyectos mineros de gran escala y la minería artesanal y de pequeña escala*. Lima: GIZ, Solidaridad, CEMS.
- Red Social. (2020). *Género y minería aluvial*. (Estudio elaborado para Usaid en el marco de su proyecto Prevenir). Usaid.
- Rodríguez-Novoa, F., & Holley, E. (2023). Coexistence between large-scale mining (LSM) and artisanal and small-scale mining (ASM) in Perú and Colombia. *Resources Policy*, 80, 103162. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2022.103162>
- Ruiz de Castilla, F. (2017). *Derecho Tributario: temas básicos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

- Sotelo, E. J. (2011). *Texto Único Ordenado del Código Tributario*. Lima: Ministerio de Justicia del Perú.
- Star, S. L., & Griesemer, J. R. (1989). Institutional ecology, «translations» and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social Studies of Science*, 19(3), 387-420.
<https://www.jstor.org/stable/285080>
- Valencia, L. (2014). *Madre de Dios: ¿podemos evitar la tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera*. SPDA.
- Vila, G., & Villanueva, A. (2022). The pendulum movement: Unstable political settlements for artisanal and small-scale mining in Peru. *Environmental Science & Policy*, 136, 78-90. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.05.008>
- Villanueva, A., & Vila, G. (2023). Performing traceability: Unpacking the artisanal and small-scale gold mining (ASGM) trade circuit in Peru. *Journal of Rural Studies*, 102, 103088. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2023.103088>
- Vincent, S. (2010). Participatory budgeting in Peru: Democratization, state control, or community autonomy? *Focaal – Journal of Global and Historical Anthropology*, (56), 65-77. doi:10.3167/fcl.2010.560105.
- Wiener, L. (2019). *La gobernanza de la minería en pequeña escala en el Perú*. CooperAcción.
- Wilson, A. (2021). *Negotiating the centre: Community and public investment projects in Huamachuco, Peru*. Goldsmiths, University of London.
<https://doi.org/10.25602/GOLD.00030466>

Este documento presenta un diagnóstico detallado de una serie de factores clave que ayudan a comprender las limitaciones actuales del proceso de formalización y brinda una serie de recomendaciones y posibles pasos que los diferentes actores del Estado, de la cadena de valor, del gremio minero y de las propias organizaciones de la MAPE pueden adoptar para iniciar un proceso de cambio hacia una MAPE formal y responsable.