

# Inclusión Financiera y Formalización Minera: Condiciones para la gobernanza de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala

Policy Brief



## Resumen Ejecutivo:

La inclusión financiera es la base de una formalización sostenible de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE), así como una condición clave para la trazabilidad de minerales e insumos. Actualmente, el 86.7 % de la MAPE opera en efectivo y el 99 % de sus empresas está fuera de la banca productiva. La formalización minera exige algo más que trámites: requiere cuentas, crédito y gestión del riesgo.

Este *policy brief* propone una arquitectura regulatoria para cerrar esta brecha mediante una política pública que combine bancarización, crédito productivo con garantías públicas y articulación financiera con la cadena de valor, integrando instrumentos probados por PNUD, Solidaridad y Caja Ica. Existen pilotos probados. Lo que falta es la decisión política.

### 1. Introducción:

La inclusión financiera de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) enfrenta una restricción estructural que frena su formalización. Aunque el 57.4 % de los adultos peruanos<sup>1</sup> tiene una cuenta en el sistema financiero formal<sup>2</sup>, casi 9 de cada 10 operaciones MAPE se hacen en efectivo y 99 % de las empresas del sector no acceden a crédito productivo formal, según el PNUD<sup>3</sup>.

Sin un acceso bancario real, se bloquea la trazabilidad de minerales y de insumos y se cortan los incentivos para la formalización. Se fuerza al sector a depender de financiamientos predatorios, y se profundiza la precariedad de las condiciones laborales de los trabajadores mineros, al tiempo que limita su productividad.

Gracias a las discusiones facilitadas por el **Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible**, este *policy brief* examina este cuello de botella y propone opciones de política pública. En el contexto de las Elecciones Generales del 2026, este documento ofrece a los equipos técnicos de los partidos políticos insumos argumentados, basados en evidencia y orientados a la acción, para el diseño de una política de inclusión financiera para la MAPE.

### ***¿Qué debe entenderse por inclusión financiera para la MAPE?***

La Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030<sup>4</sup> no define explícitamente la inclusión financiera. La menciona como una condición habilitante de diversos aspectos de la formalización, la educación financiera y la trazabilidad de minerales e insumos, pero no la establece en el eje de una política pública.

Sin embargo, un insumo técnico-normativo de pre-legislación elaborado por el Ministerio de Energía y Minas para alimentar el diseño de una futura Ley MAPE<sup>5</sup> sí la define con precisión: como *la capacidad efectiva de los pequeños productores mineros y mineros artesanales de acceder al sistema financiero formal mediante la apertura de cuentas bancarias, el uso de servicios bancarios básicos y el acceso a líneas de crédito orientadas al desarrollo sostenible de sus actividades productivas, promovida activamente por el Estado.*

Esta definición tiene tres implicancias políticas directas.

- Habla de capacidad efectiva, no de reconocimiento administrativo. La formalización no basta si no habilita acceso real al sistema financiero.
- Asume que el mercado no resolverá el problema por sí solo. Se requiere la intervención estatal para corregir fallas estructurales de información, riesgo y diseño de productos.
- Establece que la inclusión financiera no es un beneficio posterior a la formalización sino una condición para sostenerla.

### **2. La inclusión financiera como falla estructural en el Estado**

El Estado exige formalización de pequeños mineros y mineros artesanales, pero no les garantiza el acceso al sistema financiero que la podría hacer viable.

La evidencia es inequívoca. Según el PNUD<sup>3</sup>, *el 86.7 % de las operaciones MAPE se efectúan sin ser bancarizadas*; la banca solo atiende al sector de manera marginal, principalmente *a través de créditos personales, mientras que el 99 % de las empresas MAPE permanece fuera de la banca productiva*. No es una brecha marginal sino una exclusión estructural.

En la práctica, incluso productores formalizados se enfrentan a la imposibilidad de abrir cuentas, acceder a servicios básicos o calificar para créditos productivos. El resultado es predecible: frustración, retorno al efectivo y debilitamiento de la legitimidad estatal. Si la formalización no habilita la bancarización, será entendida como un trámite, únicamente.

La decisión política es clara: o se interviene en la infraestructura del sistema mediante información validada, garantías, reglas de elegibilidad y redistribución del riesgo, o la formalización no tendrá mayores incentivos y seguirá siendo frágil y reversible.

### **Formalización sin financiamiento: una incoherencia estratégica**

Hoy, el reconocimiento formal no habilita el acceso al sistema financiero. El pequeño productor minero puede cumplir con el Estado y, aun así, no poder abrir una cuenta bancaria ni acceder a un crédito. Esta brecha desincentiva la formalización.

El mensaje implícito es contradictorio: a los pequeños mineros y mineros artesanales se les exige formalidad, pero no se les ofrece su integración a la economía formal. Sin acceso al sistema financiero no acceden tampoco a cadenas de valor formales en el extranjero, no es posible la debida diligencia, ni el comercio formal de minerales.

Si la formalización no se vincula a la lógica productiva de los pequeños mineros y mineros artesanales, pierde sentido económico y entonces se convierte en una carga administrativa que no facilita ningún retorno productivo.

El Articulado de Consenso<sup>5</sup>, no obstante, identifica un punto de entrada: la apertura cuentas en el Banco de la Nación como piso mínimo de bancarización. No es aún una política de crédito; es tan solo una habilitación transaccional que permite hacer pagos, reducir el uso exclusivo del efectivo que hoy domina en el sector, y el mejoramiento de la trazabilidad del dinero. Pero abrir cuentas no resuelve la incoherencia. Es necesario definir qué nivel de formalidad permite el acceso al sistema financiero, bajo qué reglas y con qué respaldo estatal.

El Banco de la Nación aparece entonces como un actor central de la política pública porque tiene una cobertura territorial allí donde la banca tradicional no llega y porque puede operar no solo con criterios de rentabilidad sino de política pública.

La decisión es estratégica: o la formalización genera integración financiera real, o seguirá siendo un trámite sin valor económico.

### **Riesgo percibido: el real bloqueo financiero**

La banca no excluye a la MAPE por falta de liquidez. La excluye estructuralmente por riesgo percibido, *principalmente por factores legales, ambientales y de cumplimiento normativo*. Una formalización únicamente administrativa (en particular el REINFO) agrava esta percepción.

El sistema financiero no distingue con claridad entre minería ilegal, en formalización y formal. Frente a la duda, bloquea desproporcionadamente el crédito. Incluso restringe la apertura de cuentas corrientes, incluida la realización de operaciones en dólares, a pesar de que el precio del oro y otras transacciones relevantes del sector se fijan en esta moneda.

El costo de equivocarse es mayor que el beneficio de atender. El problema no es solo regulatorio (SPLAFT<sup>6</sup>) ni el temor únicamente reputacional. El PNUD identificó que a características de la MAPE, como su dispersión en el territorio, se suman limitaciones operativas de seguimiento y la ausencia de sectoristas especializados en el análisis de modelos de negocio mineros. Sin datos confiables, el riesgo se vuelve inmanejable. Su percepción del riesgo, por otra parte, no se equilibra con incentivos positivos equivalentes. Para una entidad financiera, un error tiene un costo potencial mayor que el beneficio esperado de atender al sector.

Los gremios MAPE<sup>7</sup> han identificado un punto ciego: las garantías. FENAMARPE exige reconocer contratos y concesiones como respaldos aceptados por entidades bancarias. CONFEMIN propone validar la liquidación de compra como sustento de ingresos y la posterior evaluación crediticia, porque un gran número de mineros no puede demostrar flujos económicos regulares. No piden relajar controles; piden criterios adecuados a su realidad. El problema es la ausencia de mecanismos diferenciados de gestión del riesgo que permitan a los mineros el acceso al financiamiento formal.

El desafío político es claro: convertir un riesgo *inaceptable* en un riesgo gestionable. Eso requiere reglas diferenciadas de elegibilidad,

información validada y esquemas de garantía que redistribuyan la carga del riesgo. Sin eso, la exclusión financiera seguirá siendo la decisión lógica de la banca tradicional.

Una política pública eficaz debe intervenir en este punto, reduciendo la carga de riesgo percibida mediante la provisión de información validada, esquemas de garantía y reglas claras de elegibilidad.

### **Una oferta limitada e inadecuada de servicios financieros**

El PNUD afirma de manera explícita que *no existe ningún producto financiero adecuado que atienda a la MAPE en ninguna institución financiera regulada* adecuados.

Los créditos disponibles no responden a los ciclos mineros ni a sus necesidades de inversión en activos fijos y tecnificación. El 99 % de las empresas MAPE no accede a banca empresarial. Accede, no obstante, a créditos personales que generan endeudamientos caros, cortos y limitados.

Del mismo modo que la microfinanza<sup>8</sup> ha desarrollado analistas especializados para agro o comercio<sup>9</sup>, en Caja Ica sostienen que la MAPE exige una especialización y adaptación de productos financieros específicos.

La consecuencia es doble: dependencia de financiamientos predatorios, mientras se bloquea la tecnificación, una mejor gestión ambiental, y la productividad. El sistema trata al minero como consumidor, no como empresario.

La experiencia de Caja Ica<sup>10</sup> muestra que el diseño sí importa: montos mayores, plazos más largos (hasta 60 meses), el foco en activos productivos y el seguimiento técnico del uso del crédito estructuran un crecimiento más ordenado de la MAPE y facilitan la inversión en tecnología, en estudios geológicos y mejoras operativas, mientras se adoptan mejores prácticas ambientales y laborales.

La decisión de política es: o se crean productos compatibles con el negocio minero o su exclusión seguirá siendo estructural.



**Limitaciones administrativas y escasas capacidades de gestión empresarial en la MAPE.**

El problema no es la rentabilidad del sector, sino su carencia de información estructurada. Los pequeños productores no cumplen –o no pueden cumplir– con la documentación exigida por la banca: no llevan registros sistemáticos de producción, costos, planillas ni tienen historial crediticio. No consiguen traducir su actividad a estándares financieros tradicionales.

Sin información no hay evaluación. Sin evaluación no hay crédito y sin crédito la integración a un ecosistema financiero que incluya el registro de pagos y la contratación de seguros laborales es difícil, aunque la evidencia desmienta el prejuicio de la inviabilidad.

Experiencias como la de Caja Ica muestran morosidades cercanas a cero. El sector puede pagar. Lo que falta es un acompañamiento técnico que convierta su producción en expedientes financieros.

Un segundo nudo es la bancarización laboral. Persisten esquemas semif feudales de pago en porcentajes de producción.

Muchos trabajadores se resisten a ser incluidos en planillas para evitar descuentos previsionales en el pago de sus salarios. Además, casi no existen seguros adaptados a los riesgos laborales y operativos del sector, lo que incrementa su vulnerabilidad y la percepción de riesgo que tiene el sector.

La experiencia del PNUD y la ONG Solidaridad muestran que la inclusión financiera funciona cuando se cumple con tres condiciones: información económica estandarizada, acompañamiento técnico en territorio y bancarización progresiva de trabajadores con acceso a seguros<sup>11</sup>.

Sin producción de información y sin integración laboral al sistema financiero, la exclusión persistirá, aunque el crédito exista.

**Concentración del riesgo en las entidades financieras y el pequeño productor minero**

Hoy el riesgo crediticio recae casi por completo en dos actores: el pequeño productor y la entidad financiera que decide atenderlo.

Sin una redistribución del riesgo, la banca no ampliará su exposición al sector. Sin embargo, experiencias como PrestaMAPE<sup>12</sup> demuestran que cuando la cadena de valor participa (plantas de beneficio, compradores, asistencia técnica) el riesgo se reduce y el crédito fluye.

Pero la corresponsabilidad del riesgo no está normalizada. Mientras dependa de pilotos o de esfuerzos aislados con altos costos de seguimiento, la inclusión financiera seguirá siendo marginal. Sin una arquitectura que distribuya el riesgo a lo largo de la cadena, la inclusión financiera de la MAPE seguirá siendo excepcional.

¿Se mantendrá el riesgo concentrado en el binomio banco–minero, o se diseñará un esquema donde plantas de beneficio, comercializadores y Estado compartan información, trazabilidad y mecanismos de repago?

### 3. Escenarios para posibles políticas que promuevan la inclusión financiera de la pequeña minería y la minería artesanal.

El debate no es si incluir financieramente a la MAPE, sino cómo hacerlo. Existen tres rutas posibles. No son excluyentes, pero implican prioridades distintas y decisiones regulatorias claras.

#### **Escenario 1: la bancarización habilitante**

Antes de expandir crédito, el Estado debe garantizar el ingreso operativo de la MAPE al sistema financiero. Sin cuentas, no hay trazabilidad. Sin trazabilidad, no hay gobernanza.

Decisiones regulatorias clave:

- **Paquete básico obligatorio de bancarización** para MAPE formal y en formalización: apertura de cuentas, medios de pago y servicios transaccionales.
- **Elegibilidad** vinculada al estatus de formalización, con criterios objetivos y verificables.
- **Debida diligencia diferenciada para la MAPE**, que permita distinguir riesgo real de exclusión preventiva sin debilitar estándares SPLAFT.
- **Operación en moneda extranjera** bajo reglas claras, considerando que el oro se transa en dólares.

**Trade-off estratégico:** mejora rápida en formalidad transaccional y reducción del uso del efectivo, pero el crédito productivo seguirá limitado si no se incorporan garantías y productos financieros adaptados al territorio.

#### **Escenario 2: Crédito productivo con mitigación de riesgo**

Aquí el objetivo no es solo bancarizar, sino financiar inversión. Si el riesgo no se redistribuye, el crédito no escalará. El Estado debe intervenir para hacerlo viable.

Decisiones regulatorias centrales:

- **Fondo de garantía MAPE** con cobertura definida (hasta 70% por crédito, según propuesta de planetGOLD y Caja Ica). La

norma debe fijar elegibilidad, porcentaje y condiciones de activación. Sin garantía explícita, no habrá expansión de cartera.

- **Operador estratégico MAPE** que estructure expedientes de inversión con información productiva, contable y comercial verificable. Inspirado en piloto PrestaMAPE<sup>12</sup>. Reduce la asimetría de información y los costos de evaluación.
- **Reconocimiento normativo de documentos alternativos** para sustentar ingresos y garantías: liquidaciones de compra, contratos de explotación o concesiones en trámite, acreditaciones asociativas verificables. La ley debe definir qué documento habilita qué tipo de producto.
- **Definición obligatoria de un producto financiero MAPE** compatible con ciclos mineros: crédito para activos fijos, tecnificación y plazos extendidos, con seguimiento del destino del financiamiento. No se impone un modelo único, pero sí una oferta adaptada al sector.

**Trade-off estratégico:** este escenario puede transformar la productividad y la sostenibilidad, pero exige una arquitectura institucional sólida. Sin gobernanza clara del fondo y del operador, el riesgo reputacional puede bloquear su implementación.

#### **Escenario 3: Ecosistema para la cadena de valor y trazabilidad comercial**

Aquí la inclusión financiera no se construye solo desde el banco, sino desde el mercado. La banca entra cuando la cadena de valor produce información verificable y mecanismos de repago trazables.

Decisiones regulatorias clave:

- **Habilitar la intermediación financiera en la cadena:** plantas de beneficio y compradores pueden estructurar expedientes productivos y comerciales de sus proveedores bajo estándares de calidad de datos y confidencialidad definidos por ley. Se formaliza lo que hoy funciona como piloto (*PrestaMAPE*<sup>12</sup>).

piloto (PrestaMAPE<sup>12</sup>).

**Autorizar esquemas de repago vinculados a comercialización:** permitir que el crédito se descuenta del mineral vendido bajo reglas de trazabilidad y transparencia.

- **Vincular financiamiento con asistencia técnica:** el crédito MAPE debe concebirse como paquete productivo: financiamiento + acompañamiento técnico. No como subsidio, sino como mitigación de riesgo.
- **Incorporar condicionalidades progresivas verificables:** compromisos como reducción de mercurio, cumplimiento del IGAFOM en etapas y formalización gradual pueden ser condiciones habilitantes, siempre bajo reglas claras y alcanzables.

**Trade-off estratégico:** este modelo reduce costos y riesgo al aprovechar relaciones comerciales existentes, pero exige regulación estricta para evitar capturas, dependencia económica o abuso de poder en la cadena.

### **Una agenda impostergable para el próximo gobierno**

La inclusión financiera de la MAPE pasa por una decisión del Estado.

Sin acceso al sistema financiero, la formalización seguirá siendo frágil, la trazabilidad incompleta y la política contra la minería ilegal limitada en su eficacia. La evidencia ya existe. Los instrumentos están diseñados. Los pilotos han probado viabilidad. Lo que falta es marco normativo y liderazgo político para escalarlos.

En este sentido se les plantean las siguientes preguntas:

a). *¿Cómo propone su partido garantizar que la formalización minera habilite efectivamente el acceso al sistema financiero?*

b). *¿Qué rol específico debería asumir el Estado para reducir el riesgo que hoy impide al sistema financiero atender a la MAPE?*

c). *¿Hasta qué punto su partido está dispuesto a involucrar a otros actores de la cadena de valor en la inclusión financiera de la MAPE?*



Este policy brief fue elaborado por **Gabriel Arriarán**. La revisión técnica estuvo a cargo de **Mauricio Winkelried** (Solidaridad), **Gonzalo Delgado J.** (Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico), **Marina Irigoyen** (Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible) y **Dante Vera** (V&C Analistas). Las opiniones y propuestas aquí presentadas son responsabilidad del autor y se benefician de los comentarios y aportes técnicos de los revisores, sin que ello implique coincidencia con sus posiciones.

## Referencias:

<sup>1</sup> **INEI (2023)**. *Condiciones de vida en el Perú: Enero-febrero-marzo 2023* (1.ª ed., publicación electrónica). INEI.

<sup>2</sup> Según INEI, en el primer trimestre de 2024, el acceso al sistema financiero fue 64,8 % en áreas urbanas y 37,2 % en áreas rurales. Ver: INEI (2025). *Condiciones de Vida en el Perú, Inclusión Financiera (octubre-noviembre-diciembre 2024)*.

<sup>3</sup> **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2021)**. *Hacia la inclusión financiera de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE)*. Proyecto planetGOLD Perú.

<sup>4</sup> **Ministerio de Energía y Minas (2023)**. *Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030*. Aprobada mediante Decreto Supremo N.º 016-2022-EM.

<sup>5</sup> **Ministerio de Energía y Minas (2025)**. *Articulado de consenso: Propuesta de temas clave para la Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (MAPE)*. Documento de trabajo. Dirección General de Formalización Minera.

<sup>6</sup> *SPLAFT: Sistema de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo*

<sup>7</sup> **Arriarán, G. (2025)**. *Consulta de la nueva Ley MAPE: Relatoría y sistematización del proceso de consultas técnicas con gremios mineros, sector privado, sociedad civil y academia para la elaboración de propuestas normativas sobre la pequeña minería y minería artesanal (Informe técnico)*. Dirección General de Formalización Minera – MINEM y Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible, Lima, Perú.

<sup>8</sup> *Las Instituciones Especializadas en Microfinanzas atienden al 94 % del total de deudores del segmento MYPE, siendo la principal fuente de acceso formal al crédito para pequeñas y microempresas*. Ver **SBS (2025)**. *Informe de inclusión financiera y MYPE*. <https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/IESF-2024-1.pdf>

<sup>9</sup> *Hasta junio de 2024, las microempresas recibieron aproximadamente S/ 40,769 millones en crédito y las pequeñas empresas S/ 27,332 millones, lo que suma cerca de S/ 68,101 millones para MYPE*. Ver: **Observatorio PRODUCEmpresarial (2024)**. *Estado de la inclusión financiera de la MYPE (junio 2024)*. <https://www.producempresarial.pe/estado-de-la-inclusion-financiera-2023/>

<sup>10</sup> **Caja Ica. (s.f.)**. Crédito Crece Minero. <https://cajaica.pe/campanas/credito-crece-minero/>

<sup>11</sup> **Solidaridad (2025)**. *Solidaridad y Minera Orex impulsan un modelo de valor compartido que promueve trabajo decente y estabilidad territorial en la MAPE*. <https://solidaridadlatam.org/oro/solidaridad-orex-modelo-de-valor-compartido/>

<sup>12</sup> **Solidaridad (2025)**. *PrestaMAPE: Impulsando la inclusión financiera de la minería artesanal y de pequeña escala mediante una gestión innovadora de información*. <https://solidaridadlatam.org/proyect/prestamape/>