

Entre la Formalidad y la Ilegalidad: El REINFO, la Minería Ilegal y la Transformación de las Desigualdades en el Perú Contemporáneo

Alexia Marshiory Inga Guerra

El Perú contemporáneo se cimenta sobre una paradoja histórica de abundancia mineral y exclusión social estructurada. Poseedor de una de las mayores riquezas polimetálicas del planeta, el Estado peruano se consolida firmemente en el escenario internacional como el segundo productor mundial de cobre y un actor altamente estratégico en el mercado global globalizado. Según datos oficiales provistos por el Ministerio de Energía y Minas, el país destaca de manera consistente como uno de los principales productores mundiales de metales esenciales como el cobre, el zinc, el oro y la plata. En términos macroeconómicos, esta inserción en la división internacional del trabajo se traduce en cifras contundentes donde las exportaciones mineras representaron aproximadamente el sesenta por ciento de las exportaciones totales del país y alrededor del diez por ciento de su Producto Bruto Interno hacia el año 2021. Sin embargo, detrás de la aparente solidez de estos indicadores macroeconómicos se esconde un tejido social profundamente fragmentado por asimetrías geográficas, étnicas y socioeconómicas crónicas.

Desde la perspectiva de las ciencias sociales, la dependencia histórica de la extracción de recursos naturales, fenómeno ampliamente teorizado bajo la categoría de neoextractivismo por la sociología latinoamericana actual, ha generado un modelo de desarrollo marcadamente dual. Por un lado, coexiste un sector de gran minería transnacional altamente tecnificado y dependiente de enclaves globales; por el otro, emerge con una fuerza incontenible la Minería Artesanal y de Pequeña Escala, conocida por sus siglas como MAPE. Esta actividad ha servido históricamente como el principal medio de vida y canal de subsistencia directa e indirecta para miles de familias localizadas en las zonas rurales más postergadas de los Andes y en la vasta llanura amazónica. En estas regiones particulares, caracterizadas por una histórica y sistemática ausencia de servicios públicos elementales y de infraestructura productiva alternativa, la extracción de oro se transforma a menudo en la única vía de movilidad social ascendente y capitalización frente a la crisis estructural del agro y la falta de empleo formal generalizado.

El núcleo de la problemática radica en que, a pesar de su innegable centralidad económica para la subsistencia de la economía popular, gran parte de esta actividad se desenvuelve por fuera de los márgenes regulatorios del Estado, oscilando de manera ambigua entre la informalidad de subsistencia y las redes criminales transnacionales de la ilegalidad abierta. Mientras la minería informal mantiene una relación directa con la desprotección de los derechos laborales mínimos, la evasión fiscal y el uso de prácticas tecnológicamente

dañinas para el entorno natural, la minería ilegal pura y dura engendra impactos de naturaleza estructuralmente devastadora que socavan la viabilidad misma de los territorios. Entre estos efectos se cuentan el desplazamiento forzado de poblaciones originarias, la polución sistemática por mercurio de las cuencas hidrográficas y la destrucción a gran escala de los frágiles bosques tropicales, lo que configura un escenario de desborde que supera las capacidades de respuesta tradicionales del aparato burocrático central.

Frente a este escenario de desborde social y crisis ambiental, las respuestas gubernamentales han priorizado la implementación de políticas públicas orientadas a la formalización y regularización de las actividades no oficiales. El dispositivo central de esta estrategia ha sido el Registro Integral de Formalización Minera, mejor conocido como REINFO, instituido originalmente mediante el Decreto Legislativo Número 1293 en el año 2016 y posteriormente modificado en sus plazos y alcances por la polémica Ley Número 31388. La teleología declarada de este andamiaje normativo era formalizar de manera progresiva a los operadores de la pequeña minería, dotándolos de un mecanismo de registro provisional que abriera las puertas a beneficios estatales tangibles tales como el acceso al financiamiento formal, la capacitación técnica y la asimilación a estándares ambientales básicos indispensables para la convivencia social.

No obstante, la evidencia empírica acumulada a lo largo de una década demuestra que el proceso de formalización minera ha devenido en un rotundo fracaso instrumental, siendo objeto de severas críticas por su profunda ineficacia y, fundamentalmente, por operar de facto como un escudo de impunidad jurídica que permite la continuidad sin consecuencias de la explotación prohibida. El REINFO, en lugar de actuar como un puente de transición hacia la legalidad, se ha transformado en un mecanismo de perpetuación y transmutación de las desigualdades estructurales del Perú contemporáneo. Por consiguiente, el propósito analítico de este ensayo es desentrañar las razones sociopolíticas por las cuales este registro no ha solucionado la minería informal. A través de un examen interdisciplinario de la jurisprudencia constitucional, las estadísticas económicas y la doctrina sociológica, se argumentará que el REINFO reproduce la gubernamentalidad precaria del Estado peruano, requiriéndose una transformación estructural de la política de formalización para subordinar la renta minera al desarrollo sostenible, la equidad social y la protección de los derechos humanos.

Para comprender el fenómeno de la minería ilegal e informal en el Perú contemporáneo, es imperativo abandonar las lecturas estrictamente legalistas que reducen el problema a un mero desacato individual de la norma jurídica. Desde la sociología del desarrollo latinoamericano, la informalidad no es una disfunción periférica o temporal del capitalismo, sino un rasgo estructural e intrínseco de su modalidad de acumulación en la periferia global. En sociedades postcoloniales, la ciudadanía plena y la formalidad institucional han operado

históricamente como privilegios de acceso sumamente restringido, fuertemente concentrados en las élites urbanas costeñas, mientras que las poblaciones indígenas, andinas y amazónicas han sido empujadas a la periferia económica a través de un persistente racismo ambiental y una exclusión geográfica sistemática que limita sus opciones de desarrollo.

En este contexto histórico, la minería artesanal aurífera no surge en un vacío social, sino que emerge como una estrategia colectiva de resistencia económica y democratización fáctica del acceso a la renta de los recursos naturales del subsuelo. La minería artesanal se expande exponencialmente en momentos de cotizaciones internacionales récord del precio del oro, actuando como un poderoso imán humano que absorbe la mano de obra expulsada por un agro minifundista descapitalizado y por un mercado urbano que solo ofrece subempleo precario. Así, la denominada fiebre del oro se convierte en un mecanismo plebeyo de redistribución del ingreso nacional que el Estado, a través de sus políticas fiscales centralistas y su deficiente asignación del canon minero, no ha sido capaz de canalizar equitativamente hacia los territorios del interior del país.

Sin embargo, esta democratización originaria de la renta minera degenera rápidamente debido a las dinámicas corporativas del capitalismo desregulado y la penetración violenta de las economías criminales transnacionales. La ecología política contemporánea advierte que en las fronteras extractivas, donde el Estado central posee una presencia puramente nominal o fragmentada, se configuran verdaderas zonas de sacrificio humano y ambiental. En estos espacios geográficos, la ausencia deliberada de regulación laboral y ambiental efectiva permite que los costos reales de la extracción, manifestados en la destrucción de los ecosistemas, el envenenamiento de las fuentes de agua y las muertes por siniestros laborales, sean externalizados y transferidos directamente sobre los cuerpos y los territorios de las poblaciones locales más vulnerables.

Es aquí donde el concepto de desigualdad estructural adquiere su dimensión más cruda en el análisis social contemporáneo. La minería informal e ilegal en el Perú actual ya no reduce la desigualdad socioeconómica, sino que más bien la transforma y la profundiza de formas sumamente complejas que desafían las métricas económicas tradicionales. Se pasa así de una desigualdad estática basada exclusivamente en la exclusión del ingreso monetario, a una desigualdad dinámica y multidimensional caracterizada por la pérdida del patrimonio natural, la precarización absoluta de las fuerzas del trabajo sometidas a regímenes de semiesclavitud, la exposición diferencial a riesgos crónicos de salud pública debido a la ingesta de metales pesados y la subordinación violenta de las economías locales a redes criminales de extorsión. Por tanto, el análisis de las ciencias sociales debe centrarse en develar cómo el REINFO ha operado como un catalizador normativo que estabiliza este

desorden en beneficio de los actores con mayor capacidad de presión política, postergando indefinidamente la inclusión real de los mineros marginados.

Al examinar el diseño institucional del Registro Integral de Formalización Minera, se hace evidente una retórica legislativa alineada con los objetivos formales del desarrollo sostenible y el bienestar social, tal como quedó plasmado en la redacción original de la Ley Número 31388.

El Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) tiene como objetivo la formalización integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, promoviendo el acceso de los mineros a servicios técnicos, financieros y laborales, dentro de un marco normativo que proteja el medio ambiente y garantice el desarrollo de las comunidades locales. (Ley N° 31388, 2021)

Bajo este espíritu legal abstracto, el REINFO pretendía erigirse como un mecanismo de incentivos positivos donde los pequeños productores recibirían a cambio de su inscripción voluntaria un estatus de protección temporal frente a las interdicciones penales, así como acceso a programas de capacitación técnica y canales simplificados para la obtención de sus respectivas certificaciones ambientales.

No obstante, cuando contrastamos este diseño normativo idealizado con las dinámicas fácticas de su implementación en los gobiernos regionales, se devela una brecha sistémica que la antropología del Estado define como la ilusión de la legalidad burocrática. En la práctica real, el REINFO ha demostrado una alarmante insuficiencia estructural para transformar la minería informal en una actividad plenamente regulada y fiscalizable por las autoridades competentes. Esta grave disfunción institucional ha sido sancionada por las máximas instancias jurisdiccionales del país, habiendo señalado el Tribunal Constitucional de manera tajante el fracaso del dispositivo.

El proceso de formalización minera mediante el REINFO no ha logrado una disminución significativa de la minería ilegal ni ha permitido que los mineros artesanales operen dentro de un marco legal que garantice la protección del medio ambiente y los derechos laborales, convirtiéndose en un estado de suspensión permanente que elude los fines de la norma. (Tribunal Constitucional, 2025)

La razón fundamental que explica este estrepitoso divorcio entre el espíritu primigenio de la ley y su cruda realidad fáctica reside en la ausencia estructural de un sistema riguroso de supervisión concomitante, combinada con la inexistencia de incentivos económicos que hagan atractiva la culminación del tránsito hacia la legalidad plena. La arquitectura original

de la norma estipulaba que el proceso de formalización debía revestir un carácter estrictamente temporal y excepcional, constituyendo una ventana de oportunidad cronológicamente acotada para impedir que el estatus de informalidad protegida se convirtiera en un derecho permanente. Sin embargo, la realidad política del Congreso de la República ha marchado en una dirección diametralmente opuesta al extender sistemáticamente los plazos de vigencia de las inscripciones provisionales.

Estas prórrogas consecutivas y políticamente motivadas han desvirtuado por completo el objetivo central de la reforma sectorial, enviando una señal perversa al sector de que es posible seguir explotando los recursos minerales eludiendo las cargas tributarias, laborales y ambientales de forma indefinida. En consecuencia, en regiones de alta sensibilidad ecológica como las cuencas amazónicas, la minería ilegal no solo ha persistido, sino que se ha consolidado sólidamente como una de las actividades económicas hegemónicas que dinamizan espuriamente los mercados locales. El REINFO ha sufrido así una mutación ontológica ante los ojos de la academia, dejando de ser un proceso dinámico de transformación productiva para convertirse en un burdo instrumento de blanqueamiento temporal de prácticas depredadoras. Esta parálisis queda nítidamente reflejada al analizar las estadísticas de eficiencia del registro, donde los informes especializados publicados por el Instituto Peruano de Economía revelan que menos del tres por ciento de los mineros inscritos lograron completar satisfactoriamente su proceso de formalización definitiva en un periodo continuo de diez años, lo que demuestra la cronificación de la informalidad bajo el amparo directo del Estado.

El problema de fondo que subyace al REINFO estriba en su incapacidad radical para resolver las contradicciones estructurales de la economía extractiva informal del país. Al configurarse como un sistema laxo, hiperburocrático y carente de mecanismos de sanción efectivos, continúa permitiendo activamente que los operadores actúen en los territorios sin experimentar los castigos penales que la legislación ambiental contempla para el común de los ciudadanos. Las sucesivas ampliaciones emprendidas desde el parlamento nacional no atacan las causas socioeconómicas matrices del fenómeno, sino que responden estrictamente a la lógica de la componenda política a corto plazo con gremios que ejercen una fuerte presión logística. Como lúcidamente advierte el especialista José de Echave, la ampliación del REINFO no resuelve el problema de fondo, sino que simplemente pospone el conflicto social en los territorios, beneficiando de manera indirecta a la minería ilegal que opera impunemente en zonas geográficas estrictamente prohibidas por la ley.

Esta postergación deliberada de las tensiones genera un escenario de paz social negativa, donde el Estado central abdica de su rol de garante de la legalidad con el único fin de evitar estallidos sociales o bloqueos de carreteras por parte de los gremios mineros informales, los cuales poseen una enorme capacidad de movilización. El diseño actual del proceso de

formalización ha terminado por legitimar un estatus especial de extraterritorialidad jurídica de facto, facultando a los operadores a continuar de manera ininterrumpida con sus actividades extractivas sin adecuarse a los requisitos ambientales mínimos. Este peligroso vacío de impunidad administrativa ha merecido una severa llamada de atención por parte del guardián de la constitucionalidad en el país, el cual fijó su postura doctrinaria en la histórica sentencia recaída en el expediente de inconstitucionalidad número 00017-2023-AI/TC.

Las medidas que exoneran de responsabilidad penal, particularmente en aquellos casos en los que se advierta el desarrollo de actividades que afecten el medio ambiente, suponen una vulneración de la Constitución y los compromisos internacionales del Estado peruano y se encuentran estrictamente prohibidas, debiendo cesar todo amparo normativo a la impunidad. (Tribunal Constitucional, 2025, p. 113)

A pesar de la claridad de este mandato constitucional, la inercia política y legislativa ha mantenido vigente el dispositivo de exoneración penal de facto, un vacío regulatorio crónico que ha sido hábilmente instrumentalizado por sofisticadas redes criminales transnacionales que operan en los márgenes de la actividad minera. El REINFO ha terminado mutando en una pantalla de legalidad aparente detentada por organizaciones delictivas que camuflan operaciones a gran escala de lavado de activos, contrabando de insumos químicos controlados y trata de personas. El fracaso estrepitoso del registro encuentra así su causa sociopolítica matriz en la ausencia absoluta de un plan estratégico nacional de largo plazo y en la carencia crónica de un control territorial y presupuestal adecuado por parte de las agencias del gobierno central, dejando a las comunidades locales abandonadas a su suerte.

Las consecuencias derivadas de la expansión descontrolada de la minería artesanal informal e ilegal no solo son profundas en términos abstractos, sino fundamentalmente multidimensionales e interconectadas en el plano de la vida cotidiana de las poblaciones periféricas. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, el panorama es desconcertante debido a que, a pesar de existir tipos penales específicos que sancionan los delitos ambientales, en los hechos esta actividad continúa siendo tratada como una práctica legítima y tolerada. Esta impunidad colisiona frontalmente con el mandato establecido en la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, norma que prescribe taxativamente que la actividad minera en el territorio nacional debe realizarse respetando irrestrictamente los derechos fundamentales de las personas, incluidos de manera prioritaria los derechos ambientales y el derecho a gozar de un entorno equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

Desde la perspectiva del análisis social y laboral, la minería ilegal se consolida como una de las actividades más precarias y deshumanizantes del Perú contemporáneo, desmitificando la idea de la minería artesanal como un espacio de cooperativismo idílico frente a la evidencia estadística del Ministerio de Energía y Minas que señala que este sector concentra la gran mayoría de los accidentes laborales mortales del país. Los trabajadores mineros de base se encuentran sumergidos en un estado de vulnerabilidad socioeconómica absoluta, desprovistos de contratos de trabajo formales, carentes de seguros de salud contra riesgos ocupacionales y expuestos a jornadas de explotación extenuantes sin equipos mínimos de protección personal ni estándares elementales de seguridad industrial.

Un ejemplo empírico desgarrador de las consecuencias sociales destructivas de este fenómeno se localiza en la provincia andina de Pataz, ubicada en la región de La Libertad, donde la agudización del conflicto por el control territorial de los socavones mineros entre operadores informales y empresas formales desencadenó una escalada de violencia armada sin precedentes. En el transcurso de los últimos años, sofisticadas organizaciones delictivas transnacionales vinculadas al sicariato y la extorsión perpetraron ataques masivos contra campamentos mineros y torres de alta tensión, lo que puso de manifiesto ante la opinión pública nacional el grado extremo de infiltración y simbiosis existente entre la minería ilegal y el crimen organizado. A esta violencia homicida se suma la persistencia de flagelos humanitarios invisibilizados como el trabajo infantil y la trata de personas con fines de explotación sexual en los asentamientos informales que surgen al revés de las minas. Asimismo, los impactos en la salud humana revisten un carácter intergeneracional trágico dado que las comunidades nativas y ribereñas expuestas a la bioacumulación de mercurio experimentan tasas alarmantes de alteraciones neurológicas crónicas y malformaciones congénitas incurables.

Desde la perspectiva de la ecología política y las ciencias de la tierra, los efectos ecológicos provocados por la minería ilegal poseen una escala devastadora e irreversible, particularmente cuando la actividad es inoculada en el frágil ecosistema de la llanura amazónica mediante el uso de dragas y chupaderas que alteran de forma definitiva la fisonomía del territorio. Los reportes oficiales del Ministerio del Ambiente son definitivos al cuantificar científicamente el desastre tras señalar que la minería ilegal ha arrasado de forma literal con más de noventa y cinco mil hectáreas de bosque virgen en la zona amazónica peruana en las últimas décadas. Esta pérdida catastrófica de cobertura boscosa no solo erosiona la biodiversidad biológica y acelera los efectos del cambio climático global al destruir sumideros de carbono vitales, sino que compromete de manera directa e inmediata la supervivencia biológica y cultural de las comunidades indígenas que dependen de estos ecosistemas acuáticos para su soberanía alimentaria y pervivencia histórica.

Para abordar de manera seria, científica y efectiva los problemas estructurales e históricos de la minería ilegal y artesanal en el Perú, resulta un imperativo deponer el reduccionismo normativo y emprender una reforma de carácter integral y multidimensional desde las ciencias sociales. Esta transformación de la política pública no debe limitarse exclusivamente a perfeccionar los trámites burocráticos del proceso de formalización, sino que debe articular de manera sinérgica una rigurosa fiscalización territorial, un despliegue educativo para los mineros de base y la creación de incentivos económicos viables. El Estado peruano debe erradicar la lógica del padrón abierto permanente, estableciendo que la permanencia en el sistema formal esté condicionada de forma irrestricta a la demostración empírica del cumplimiento de las regulaciones laborales, fiscales y ambientales vigentes, fijando un límite temporal perentorio para la culminación de los expedientes de formalización.

Asimismo, la capacidad de fiscalización del Estado en los territorios subnacionales debe ser repotenciada mediante el fortalecimiento presupuestal de las agencias de control y el uso estratégico de tecnologías de monitoreo geoespacial y teledetección satelital. Entidades como la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental deben operar de forma coordinada para controlar la ruta de comercialización del oro y bloquear el contrabando de insumos químicos controlados como el mercurio y el cianuro. Finalmente, esta estrategia debe complementarse con un diseño de incentivos sostenibles y reconversión tecnológica que facilite el acceso al sistema financiero formal y promueva la adopción de métodos gravimétricos limpios de circuito cerrado que sustituyan definitivamente el uso de sustancias tóxicas, asegurando la participación activa e informada de las comunidades locales y los pueblos indígenas en la gobernanza ambiental de sus territorios para alcanzar un modelo de minería formal, socialmente responsable y equitativo.

Referencias Bibliográficas

- Alimonda, H. (Ed.). (2011). *La Naturaleza colonizada: Ecología política y minería en América Latina*. CLACSO.
- De Echave, J. (2024, 5 de diciembre). Ampliación del Reinfo no resolverá la formalización de la minería artesanal. *Micaelas*.
<https://michaelas.pe/jose-de-echave-ampliacion-del-reinfo-no-resolvera-la-formalizacio-n-de-la-mineria-artesanal/>
- Instituto Peruano de Economía. (2026). *Evaluación de impacto de las políticas de formalización minera en el Perú (2016-2026)*. Informes de Coyuntura Económica.
- Ley N° 27651. (2002, 24 de enero). Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. *Diario Oficial El Peruano*.
- Ley N° 31388. (2021, 30 de diciembre). Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral. *Diario Oficial El Peruano*.
- Ministerio de Energía y Minas. (2021). *Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2021-2025*. Gobierno del Perú.
- Ministerio de Energía y Minas. (2024). *Boletín Estadístico Minero: Edición Anual 2023*. Gobierno del Perú.
<https://www.gob.pe/institucion/minem/colecciones/148-boletin-estadistico-minero>
- Ministerio del Ambiente. (2017). *Minería ilegal en la Amazonía peruana: Informe sobre deforestación y contaminación por mercurio*. Ministerio del Ambiente.
<https://www.minam.gob.pe>
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander (Comp.), *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 201-246). CLACSO.
- Reuters. (2025). *Violencia minera en Pataz: asesinatos y secuestros en la minería ilegal*. <https://www.reuters.com>
- Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielefeld University Press.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2025). *Sentencia 102/2025. Pleno Jurisdiccional. Expediente N.º 00017-2023-AI/TC. Caso de la prórroga de vigencia del proceso de formalización minera integral*.
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00017-2023-AI.pdf>