



Simplificación administrativa
y destrabe de la inversión

Destrabar la inversión minera en el Perú

Iván Portocarrero, Gabriela García y Hernando Tejada
APOYO Consultoría



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas



Destrabar la inversión minera en el Perú

Financiado por:

Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía - SNMPE

Autores: Iván Portocarrero, Gabriela García y Hernando Tejada

Institución: APOYO Consultoría

Coordinación: Rodrigo Ormeño

Edición: Nadia Duffó

Corrección de estilo: Lucero Ascarza

Arte y diseño de portada: Allen Ladd

Diseño y diagramación de interiores: Agustín Portalatino

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N.º de depósito legal: 2026-07995

Primera edición: Lima, julio de 2026

Esta publicación se desarrolló a partir del estudio “Simplificación administrativa y destrabe de la inversión minera”, en el marco del proyecto “Simplificación administrativa y destrabe de la inversión”.

El CIES y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.



Índice

Presentación	4
1. Resumen ejecutivo	5
2. Diagnóstico de la situación actual	8
2.1. Cadena de valor del sector de mediana y gran minería	9
2.2. Identificación de los cuellos de botella	10
2.3. Análisis de diseño y eficacia normativos	11
3. Opciones de política	13
4. Hoja de ruta	28
5. Referencias bibliográficas	34



Presentación

El crecimiento potencial de la economía peruana se ha reducido significativamente desde tasas cercanas al 6% anual entre 2007 y 2013 a niveles alrededor del 3% en la actualidad. La necesidad de revertir esta tendencia sitúa a la simplificación administrativa del Estado entre los desafíos más urgentes para el país. La sobrerregulación y la complejidad procedimental, sumadas a la inestabilidad política, han afectado el clima de negocios y frenan tanto los proyectos de sectores estratégicos, como la minería e infraestructura, como la formalización y desarrollo de las MYPE. Pese a las reformas regulatorias de las últimas décadas, el aparato estatal aún enfrenta barreras burocráticas y deficiencias estructurales que retrasan la ejecución de obras.

El crecimiento económico, impulsado por el cierre de brechas en infraestructura y conectividad y por la generación de empleo, es la base material para reducir la pobreza, promover el desarrollo sostenible y elevar el bienestar social.

Es en este escenario retador que el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) ejecutó el proyecto “Simplificación administrativa y destrabe de la inversión”, con el objetivo de aportar políticas, normas y acciones concretas, sustentadas en evidencia, para contribuir al destrabe de la inversión pública y privada. El proyecto se articuló en torno a un Comité Consultivo Multiactor que reunió a representantes de alto perfil del sector público, el sector privado, la academia y la cooperación internacional, cuyo acompañamiento, desde la identificación de los problemas hasta la validación de las propuestas, otorga a los resultados el respaldo de los actores llamados a implementarlos.

Ese objetivo se concretó en cinco estudios sobre los sistemas administrativos de mayor incidencia en la inversión, ordenados en tres ejes: inversión pública, modernización de la gestión pública y sistema de control. Todo este esfuerzo incorpora un enfoque de gobernanza pública más transparente, inclusiva y sostenible.

Las publicaciones, hojas de ruta y propuestas normativas de esta serie quedan a disposición de las autoridades y los tomadores de decisiones responsables en materia de inversión y gestión pública. El CIES agradece a los investigadores, a los miembros del Comité Consultivo Multiactor y a las entidades que financiaron este proyecto, bajo la firme convicción de que traducir esta evidencia en políticas concretas contribuirá en gran medida al desarrollo del país.

Oficina Ejecutiva
CIES



1 | Resumen ejecutivo

El sector minero es pilar de la economía peruana: representó en 2025 poco más del 9% del PBI, el 66% de las exportaciones de bienes y alrededor del 12% de los ingresos fiscales. Sin embargo, pese al repunte de la inversión en 2025, esta se mantiene muy por debajo de los niveles del superciclo anterior y diez grandes proyectos —que concentran el 58% del portafolio nacional de proyectos de construcción de mina— acumulan más de cinco años sin ejecución efectiva por trabas administrativas. Estudios del Instituto Peruano de Economía (IPE) estiman que entre 2008 y 2022 la no ejecución de 23 proyectos representó una pérdida de casi S/ 700 000 millones de PBI acumulado y 1,7 millones de personas que no salieron de la pobreza.

El costo de oportunidad es hoy mayor que en 2018 —año de un estudio previo de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) y APOYO Consultoría—: los precios de los metales están en niveles históricamente altos y la transición energética incrementa la demanda por minerales críticos. Por ende, la inacción regulatoria sería equivalente a ceder territorio a aquellas jurisdicciones que sí han realizado reformas específicas.

En este contexto, el presente estudio: (a) mapea y analiza el marco normativo e institucional que regula la ejecución de proyectos mineros; (b) identifica y cuantifica los principales cuellos de botella que explican los retrasos en la inversión; (c) extrae lecciones de la experiencia internacional comparada de siete jurisdicciones mineras relevantes; y (d) formula propuestas concretas de reforma normativa e institucional, acompañadas de una hoja de ruta priorizada según horizonte de implementación y viabilidad política.

El estudio actualiza y profundiza la investigación previa de la SNMPE y APOYO Consultoría (2018), combinando tres enfoques complementarios:

- **Análisis normativo:** Inventario de 470 normas y 97 procedimientos administrativos (PA) esenciales en la cadena de valor minera, evaluados mediante Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) bajo criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.
- **Análisis de eficacia:** Comparación de plazos legales vs. reales en ~20 proyectos de mediana y gran minería, más entrevistas con titulares mineros y funcionarios públicos.
- **Experiencia internacional:** Revisión de los sistemas regulatorios de Chile, Argentina, Australia, Canadá, EE. UU., Brasil y Finlandia.

Así, esta investigación identifica una serie de hallazgos. En cuanto a diseño normativo se encontró:



- **Proporcionalidad insuficiente:** La Ficha Técnica Ambiental (FTA) duplica la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) para proyectos de bajo impacto. Los cuatro PA de patrimonio cultural no superan el criterio de proporcionalidad porque el Ministerio de Cultura (MINCUL) no cumple su obligación legal de mantener el catastro arqueológico.
- **Fragmentación hídrica:** La cadena de cuatro PA ante la Autoridad Nacional del Agua (ANA) es innecesaria; los tres primeros son redundantes respecto a la licencia final.
- **Procedimientos sin respaldo internacional:** La concesión de beneficio como título administrativo autónomo —con trámite, autoridad y resolución separada de la concesión minera y de los permisos ambientales y operativos— no existe en ninguna de las siete jurisdicciones comparadas, donde el procesamiento se incorpora a la concesión minera principal o se regula vía permisos sectoriales y ambientales generales.

Por otro lado, en el ámbito de eficacia normativa, se identificó:

- **Capital humano insuficiente:** La Dirección General de Minería (DGM), la ANA y el MINCUL carecen de personal proporcional a su carga.
- **Falta de rendición de cuentas:** Solo el SENACE publica plazos reales de tramitación. Las demás entidades no tienen indicadores de desempeño públicos.
- **Interoperabilidad nula:** El administrado actúa como mensajero de información que el Estado ya posee. Los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las entidades están desactualizados.

En base a los hallazgos, el estudio formula 32 propuestas (30 específicas + 2 transversales) organizadas en cuatro paquetes según horizontes de implementación.

En el **corto plazo (0-6 meses)** se ubican las medidas que pueden adoptarse por la vía de directivas internas (Tipo C): (i) directiva SENACE para entregar las Opiniones Técnicas (OT) recibidas sin esperar al último opinante; (ii) directiva ANA con plazos internos de evaluación; (iii) guías vinculantes del MINCUL para unificar criterios entre las Direcciones Desconcentradas de Cultura (DDC) y la sede central; y (iv) un piloto de tablero de Índice de Rendimiento del Cronograma (*Schedule Performance Index-SPI*) con el SENACE.

El **mediano plazo (6-18 meses)** agrupa las reformas que requieren resoluciones ministeriales, ajustes de TUPA y resoluciones jefaturales (Tipo B): (i) Términos de Referencia (TDR) graduados por escala e impacto del proyecto (SENACE/Ministerio de Energía y Minas-MINEM); (ii) plazos internos de la ANA mediante Resolución Jefatural; (iii) simplificación del TUPA de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC) por interoperabilidad; (iv) creación de una plataforma de Mejor Atención al Ciudadano (MAC) sectorial minero (ventanilla presencial); y (v) una partida presupuestal para el catastro arqueológico del MINCUL.



El **largo plazo (+18 meses)** reúne las reformas de mayor calado, que exigen decretos supremos y leyes (Tipo A): (i) límite taxativo a dos rondas de observaciones y plazos internos perentorios del SENACE; (ii) transferencia de la OT hídrica vinculante al SENACE; (iii) fusión de los cuatro PA hídricos de la ANA en un procedimiento único; (iv) aprobación automática de los cuatro PA culturales del MINCUL; (v) ventanilla única real vía IntegrAmbiente; (vi) interoperabilidad de los Sistemas de Trámite Documentario (STD) con la plataforma del MEF; y (vii) un plan de fortalecimiento institucional (DGM, SENACE, ANA, MINCUL).

Finalmente, el estudio concluye que los obstáculos a la inversión minera no son la regulación en sí misma, sino la calidad de su diseño y la debilidad en su implementación. Los diez cuellos de botella identificados son estructurales y su remoción no compromete los bienes jurídicos que la regulación busca proteger.

Desde 2018, el Estado ha avanzado en varios frentes: el SENACE consolidó su rol como autoridad ambiental sectorial, se implementó el Diagnóstico Arqueológico de Superficie (DAS) como alternativa al Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos en Superficie (CIRAS), se eliminó el Certificado de Operación Minera para el acceso a explosivos y se adoptó la tramitación simultánea del Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) con la opinión hídrica de la ANA. Sin embargo, los tiempos reales de evaluación se han deteriorado: el SPI del SENACE pasó de niveles superiores a 0,7 en 2016 a 0,47 en 2023, lo que indica que las mejoras institucionales no han compensado el crecimiento de la carga regulatoria ni la insuficiencia del capital humano disponible.

La experiencia internacional ofrece evidencia consolidada de que estos problemas tienen solución. Las jurisdicciones más exitosas no lograron sus resultados eliminando controles ambientales o sociales, sino disciplinando sus procesos internos: agencias especializadas con direcciones de período fijo y selección por mérito, catastros estatales que absorben la carga de información que hoy se traslada al privado, plazos internos vinculantes con tableros públicos de seguimiento y mecanismos formales de coordinación interinstitucional que reemplazan la dependencia de la buena voluntad de turno. El Perú tiene los recursos naturales y la trayectoria minera para competir; lo que requiere es la voluntad política sostenida para traducir ese potencial en una arquitectura regulatoria a la altura de la ventana estratégica actual.



2 | Diagnóstico de la situación actual

El sector minero es uno de los principales sectores económicos del Perú. En 2025 representó aproximadamente el 11% de la inversión privada del país, poco más del 9% del PBI, el 66% de las exportaciones de bienes y alrededor del 12% de los ingresos fiscales. Este peso contrasta con un desempeño que aún no aprovecha todo el potencial del sector. Diez grandes proyectos —el 58% de la cartera nacional en construcción— acumulan más de cinco años sin ejecutarse por trabas administrativas. Aunque el superciclo de precios de los minerales arrancó en 2021, la inversión minera siguió estancada en torno a los US\$ 5 000 millones anuales hasta 2024. Recién en 2025 retomó el crecimiento, en buena medida, por el destrabe de proyectos como Tía María, aunque todavía lejos de los cerca de US\$ 9 000 millones anuales del superciclo anterior (2011-2015).

El costo de oportunidad de no ejecutar proyectos es hoy sustancialmente mayor que en 2018, cuando SNMPE y APOYO Consultoría realizaron un primer estudio integral sobre la materia. Los precios de los metales se mantienen en niveles históricamente altos, la transición energética global ha incrementado de forma estructural la demanda por minerales críticos y el escenario adquiere una dimensión competitiva que no puede ser ignorada. Chile promulgó en 2025 la Ley de Marco Ambiental Simplificado (LMAS), que introduce plazos legales estándar y fortalece el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Argentina, por su parte, aprobó el Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI) en 2024, ofreciendo estabilidad fiscal, aduanera y cambiaria por treinta años.

Por otro lado, las limitaciones institucionales en el Perú continúan siendo un obstáculo central. Entidades como el SENACE enfrentan restricciones operativas que prolongan los plazos de evaluación. Según APOYO Consultoría, las Modificaciones de Estudios de Impacto Ambiental (MEIA) presentadas entre 2020 y 2023 tardaron en promedio 19 meses en ser aprobadas, cuadruplicando el plazo legal. Asimismo, de acuerdo con el Ministerio del Ambiente, más de 90 proyectos de inversión, valorizados en cerca de US\$ 21 000 millones, permanecen paralizados por la excesiva burocracia y débil coordinación interinstitucional.

Esta ineficiencia tiene un costo social devastador. El IPE estima que, entre 2008 y 2022, la no ejecución de 23 proyectos mineros por razones ajenas a las empresas significó una pérdida del PBI de casi S/ 700 000 millones (a precios de 2007), equivalente a 1,2 veces el PBI de todo un año y que, de haberse ejecutado, 1,7 millones de personas adicionales habrían salido de la pobreza hacia 2022.



A partir de la revisión y sistematización de información normativa y empírica, este estudio identifica, analiza y evalúa los principales cuellos de botella que afectan la ejecución de proyectos mineros, con el fin de sustentar propuestas orientadas a mejorar la eficiencia del marco regulatorio y del arreglo institucional.

2.1. Cadena de valor del sector de mediana y gran minería

La cadena de valor del sector mediana y gran minería consta de cinco fases: i) concesión, ii) exploración, iii) construcción y preparación, iv) explotación y beneficio, y v) cierre. En cada una de las fases existen diversas regulaciones y procedimientos administrativos (PA) que se tramitan ante distintas entidades, con capacidades heterogéneas y con diferentes organizaciones internas. El estudio distingue un marco normativo general o agregado de 229 PA relacionados con proyectos de inversión minera, y un marco normativo esencial —un subconjunto del previo—, conformado por 97 PA exclusivos y necesarios para el desarrollo de cada fase. La fase con mayor carga regulatoria es la Fase III – Construcción y Preparación, que concentra el 70% de los PA que se tramitan de manera exclusiva en una sola etapa.

La búsqueda de información identificó 470 normas que son consultadas y utilizadas por inversionistas y funcionarios públicos durante la ejecución de proyectos mineros. El 74% corresponde a normas subordinadas a leyes y/o decretos legislativos y el 25%, a normas con rango de ley. Estas 470 normas pueden organizarse en 99 cadenas normativas¹; la más extensa agrupa 76 normas, y tiene como norma madre a la Ley General de Minería. Este marco combina normas de distintos rangos y naturaleza, lo que genera que el administrado interactúe de manera simultánea con distintas entidades, enfrente plazos heterogéneos y cumpla requisitos que no se encuentran articulados entre sí.

El ciclo de vida de un proyecto involucra la participación de un total de 29 actores (28 entidades públicas y una entidad privada sin fines de lucro): 12 ministerios, cuatro organismos públicos ejecutores, un organismo regulador (OSINERGMIN), diez organismos técnicos especializados (ProInversión, INGEMMET, SENACE, ANA, SUNARP, SUNAT, SERNANP, SERFOR, SUCAMEC y OEFA), y otras entidades que incluyen a las municipalidades y el COES, entidad privada responsable de coordinar la operación del sistema eléctrico nacional.

Del universo de 229 PA identificados, se seleccionaron 97 que necesariamente deben cumplirse en la cadena de valor, desde la constitución de la empresa hasta el cierre de la mina, regulados por 130 normas y 17 entidades. Respecto del estudio previo (SNMPE y APOYO Consultoría, 2018), el número de normas se mantiene en niveles equivalentes pese a la reducción del total de PA —de 100 a 97—, lo que continúa representando una carga legal significativa para el administrado. Los organismos especializados concentran la mayor parte de los procedimientos, con 52 PA (54%), destacando la ANA con 20 PA, seguida de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) (8 cada uno); mientras que los ministerios concentran 38 PA (39%), con el MINEM a la cabeza (23 PA). Los organismos ejecutores y otros

¹Estas se definen como el conjunto o sucesión de normas que están interconectadas o vinculadas para el desarrollo de una actividad económica. La relación se establece a través de una norma general precedente —norma madre— y las normas secundarias —que desarrollan, precisan o extienden las primigenias—.



actores concentran una participación menor en la cadena administrativa, con 4 PA a cargo del IPEN y 3 PA adicionales a cargo de las municipalidades.

2.2. Identificación de los cuellos de botella

A partir del inventario de 97 procedimientos administrativos (PA) esenciales identificados, se determinan cuáles funcionan como cuellos de botella. Los dos ejes centrales del análisis de identificación son los **plazos** y la **recurrencia**. Sobre el eje de plazos, el SENACE es la única entidad que publica de manera sistemática los plazos reales de tramitación de los procedimientos que administra. Para el resto de entidades, la evidencia de plazos reales se construyó a partir de información directa proporcionada por los titulares mineros sobre sus expedientes concluidos de aproximadamente 20 proyectos de mediana y gran minería, en operación o recientemente ejecutados.

Tres patrones relevantes se desprenden de estos datos. Los procedimientos de evaluación ambiental —EIA-d y MEIAd— presentan las brechas más amplias y persistentes, con duraciones reales que duplican o triplican el plazo legal; en casos puntuales la evaluación de una MEIAd ha superado los 500 días hábiles, cuando la regulación prevé 151. Las autorizaciones vinculadas al recurso hídrico concentran brechas sustanciales, en parte por la capacidad operativa limitada de la autoridad de aguas y a la ausencia de plazos internos vinculantes para la emisión de opiniones técnicas². Los procedimientos de la DGM-MINEM muestran brechas más moderadas en términos de duración pura, pero los operadores reportan que estas brechas coexisten con altos niveles de improcedencia declarada y con rondas repetidas de observaciones que multiplican el tiempo efectivo de espera.

En cuanto al análisis de recurrencia, el cruce con la información del estudio del 2018 confirma la persistencia de las principales trabas señaladas por los operadores. La certificación arqueológica (CIRAS) sigue siendo uno de los procedimientos con mayor demanda y mayor ocurrencia de observaciones, aun cuando su diseño se flexibilizó para permitir el Diagnóstico Arqueológico de Superficie (DAS) como alternativa; las autorizaciones hídricas mantienen su condición de punto crítico en términos de plazos y coordinación; y los procedimientos asociados a concesión de beneficio y autorización de inicio de actividades de explotación continúan reportándose como ejes de preocupación, en particular por la exigencia de ingeniería de detalle completa desde el inicio y por la frecuencia de improcedencias declaradas.

Estos patrones provienen del contraste cualitativo con los operadores, quienes reconocen avances recientes en SENACE, pero coinciden en que responden en buena medida a esfuerzos individuales más que a cambios institucionales sostenidos, lo que las vuelve reversibles al depender del liderazgo de turno.

Sobre la base del análisis de plazos, del análisis de recurrencia y del contraste cualitativo con los operadores mineros, el estudio identifica diez cuellos de botella prioritarios que se organizan en tres ejes temáticos (ver Cuadro 1). El primer eje, de viabilidad ambiental, abarca los procesos

²La autorización de vertimientos, por ejemplo, ha requerido en la muestra analizada más de diez veces el plazo legal.



que condicionan la obtención y modificación de los títulos habilitantes ambientales y el acceso al recurso hídrico. El segundo, de defensa del patrimonio cultural, agrupa los procedimientos asociados a la compatibilidad arqueológica, que implican los mismos procedimientos en las fases de exploración y de explotación, pero requieren doble tramitación por la diferencia en las áreas afectadas. El tercero reúne los procesos de naturaleza operativa y funcional a lo largo de las distintas fases del ciclo minero.

Cuadro 1. Los diez cuellos de botella prioritarios del ciclo minero, por eje temático

Eje temático	Cuello de botella	Entidad(es)	N° de PA
Viabilidad ambiental	Certificación ambiental para la exploración (IGAs de exploración: FTA, DIA, EIA-sd y sus modificaciones, ITS)	DGAAM – MINEM	8
	Certificación ambiental para la explotación (EIA-d, MEIAd e ITS; disponibilidad hídrica; PPC)	SENACE, Serfor, Sernanp	8
	Autorizaciones de uso y vertimiento de agua en exploración	ANA	4
	Licencias de uso y vertimiento de agua en explotación	ANA	9
Patrimonio cultural	Defensa del patrimonio cultural (aplica tanto a exploración como a explotación; los mismos PA se tramitan por separado para cada área afectada)	MINCUL	4
Operativos y funcionales	Autorización de inicio de actividades de exploración	DGAAM – MINEM	2
	Autorización de uso de explosivos	SUCAMEC	4
	Otorgamiento y modificación de concesión de planta de beneficio	DGM – MINEM	4
	Autorización de inicio de actividades de explotación	DGM – MINEM	3
	Cierre de mina (Plan de Cierre y opinión técnica DIGESA)	DGAAM – MINEM / DIGESA	3

Elaboración propia a partir del análisis de plazos, de recurrencia y de las entrevistas a titulares mineros.

2.3. Análisis de diseño y eficacia normativos

El análisis de diseño normativo permitió revisar de manera sistemática los principales procedimientos administrativos que inciden en las distintas fases del proyecto minero, evaluando su legalidad, necesidad y efectividad. Los diez cuellos de botella priorizados

³Se trata de la autorización para la importación de explosivos, la autorización de almacenamiento de explosivos y la oposición al petitorio de concesión de beneficio.



integran 49 procedimientos administrativos, de los cuales se analizaron 44 por corresponder los demás a repeticiones de PA similares en distintas fases. De estos 44, tres cumplen con los tres principios evaluados (legalidad, necesidad y efectividad) y se recomienda ratificarlos sin cambios³. Otros cuatro procedimientos presentan deficiencias en necesidad o efectividad que justifican su derogación: la autorización de inicio de actividades de exploración bajo aprobación automática, la autorización de estudios de disponibilidad hídrica (en el cuello de certificación ambiental de explotación), la autorización de ejecución de estudios hídricos (en el cuello de licencias de agua para la exploración) y el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRAS). Los 37 procedimientos restantes presentan oportunidades de simplificación: ocho admiten la conversión a un régimen de aprobación automática con fiscalización posterior y los 29 restantes pueden simplificarse mediante la reducción de requisitos, la eliminación de duplicidades con otros instrumentos y el aprovechamiento de la interoperabilidad entre entidades del Estado.

Aun cuando las normas están correctamente diseñadas, su aplicación genera demoras sistemáticas por razones institucionales. Para atender estas razones, se aplicó el análisis de eficacia normativa, organizado por tipo de complicación —no por entidad—, para visibilizar que los problemas del sector responden a patrones recurrentes que cruzan a todo el aparato estatal involucrado en la cadena de valor. La evidencia de expedientes, registros de plazos y entrevistas se agrupa en cinco tipos de complicaciones:

Capital humano y capacidad presupuestal. Déficit estructurales en la dotación de personal técnico, en los mecanismos de selección y permanencia, y en el presupuesto disponible para cumplir las funciones regulatorias dentro de los plazos normativos.

Ecosistema administrativo. Entorno de incentivos y cultura institucional bajo los cuales operan los funcionarios, marcados por la aversión al control *ex post*. Se manifiesta en comportamientos defensivos y en la resistencia a esquemas de tramitación que impliquen asumir decisiones sin el respaldo de otra entidad.

Arreglo institucional. Forma en que se distribuyen y articulan las competencias entre las entidades que intervienen en un mismo procedimiento. Se manifiesta en duplicidades de evaluación, solicitudes de información ya presentada ante otra entidad, y en la ausencia o desactualización de catastros y fuentes de información territorial, ambiental y cultural.

Jerarquía normativa. Coherencia entre la norma y su aplicación efectiva. Se manifiesta en TUPA desactualizados frente al marco vigente y en prácticas administrativas que exceden las exigencias normativas; por ejemplo, observaciones que se sitúan fuera del ámbito de competencia de la entidad que las formula.

Diferencia de criterios entre funcionarios. Variabilidad interpretativa entre evaluadores, entre regiones o con el cambio de funcionarios, ante expedientes de características técnicas similares. Afecta principalmente la predictibilidad del sistema.



Las cinco complicaciones descritas tienen una raíz común que las intensifica: la inestabilidad política de los últimos años. Los sectores vinculados a la cadena de valor minera —Economía y Finanzas, Interior, Energía y Minas, Ambiente y Desarrollo Agrario y Riego— han multiplicado varias veces su número de titulares ministeriales respecto del promedio histórico. En todos los sectores analizados, el número de ministros entre 2016 y 2026 supera varias veces el promedio histórico del quinquenio 2001-2016, y el Ministerio del Interior —responsable de SUCAMEC— alcanza 18 titulares entre 2021 y 2026.

Cada cambio de titular recompone equipos y obliga a renegociar prioridades presupuestales. En un sistema con recursos limitados, la rotación dificulta asegurar presupuesto plurianual y consolidar carreras técnicas, precisamente en las entidades donde los perfiles críticos son más escasos. La rotación refuerza la cultura defensiva, al operar los funcionarios bajo la incertidumbre de qué criterios seguirá la próxima jefatura. En cuanto al arreglo institucional, se detienen iniciativas —como los acuerdos de interoperabilidad, los convenios de intercambio de información y los catastros conjuntos— en marcha y se obliga a reiniciar discusiones ya avanzadas. Adicionalmente, la actualización de los TUPA y la emisión de reglamentos pendientes exigen voluntad política sostenida que la rotación no permite acumular. Reformas técnicamente sencillas se postergan indefinidamente porque cada nueva gestión prioriza otra agenda. Así también, los precedentes administrativos, las guías técnicas y los formatos estandarizados se acumulan en el tiempo, pues cada director entrante suele revisar criterios, suspender guías en proceso y reemplazar lineamientos, lo que alimenta la variabilidad interpretativa.

3 | Opciones de política

Las 32 propuestas que siguen son el resultado del diagnóstico. Cada una responde a un problema identificado en el Análisis de Calidad Regulatoria o en el análisis de eficacia normativa, se apoya en la experiencia internacional comparada y se nutre de las entrevistas con representantes de empresas operadoras, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) y funcionarios públicos. Varias profundizan o completan reformas parciales ya en curso⁴, sin duplicarlas. Asimismo, estas propuestas se apoyan en la experiencia de jurisdicciones mineras comparables —Chile, Argentina, Australia, Canadá, Estados Unidos, Brasil y Finlandia—, cuyo análisis detallado se desarrolla en la versión completa del estudio.

⁴Por ejemplo, la R.M. 237-2024-MINEM/DM sobre FTA, el D.S. 028-2023-EM sobre opinión técnica hídrica en exploración, el D.S. 006-2025-EM sobre cierre de minas y el D.S. 011-2022-MC y D.S. 004-2025-MC sobre patrimonio cultural.



Cuello de botella I: Certificación ambiental para la exploración

Propuesta 1. Consolidar la FTA bajo el criterio simplificado actual y ampliar el umbral de la DIA a 80 plataformas

Se proponen dos ajustes concretos al régimen de IGA de exploración: (i) unificar la Ficha Técnica Ambiental (FTA) simplificada y la FTA general en una sola categoría, aplicando el criterio simplificado ya aprobado en la R.M. 237-2024-MINEM/DM hasta 20 plataformas; y (ii) ampliar el umbral máximo de la DIA de 40 a 80 plataformas. El EIA-sd quedaría reservado para proyectos de mayor escala.

Problema que ataca y sustento. La brecha de plazos entre la FTA y la DIA no se explica por el nivel de impacto ambiental, sino por los requisitos procedimentales de la DIA —en particular la obligación de trabajo de campo en temporada seca y húmeda—, lo que duplica el plazo de elaboración. La R.M. 237-2024-MINEM/DM reconoció parcialmente el problema al aprobar una FTA de menor complejidad, pero la arquitectura de tres figuras dentro del DS 042-2017-EM sigue generando un salto desproporcionado entre la FTA y la DIA. Como referencia, Chile no exige instrumento ambiental alguno por debajo de 20 plataformas (40 en las regiones mineras del norte, artículo 3 literal i.1 del Reglamento del SEIA), por lo que los umbrales aquí propuestos siguen siendo más conservadores que el estándar comparado. Las entrevistas a titulares mineros confirmaron que la desproporción es uno de los incentivos más fuertes para fragmentar prospectos o postergar exploración.

Propuesta 2. Que la presencia de pueblos originarios no obligue a cambiar la categoría de la FTA durante su tramitación

Modificar el D.S. 042-2017-EM para que, durante la tramitación de una FTA, la identificación de pueblos originarios en el área del proyecto no derive automáticamente en la denegación de la clasificación y en la exigencia de un IGA de mayor categoría. La clasificación debe responder estrictamente al impacto ambiental esperado según la magnitud del proyecto.

Problema que ataca y sustento. La regla actual del D.S. 042-2017-EM convierte la clasificación del IGA en función territorial —no técnica—, al usar la presencia de pueblos originarios como disparador automático de reclasificación. En la práctica, las comunidades pueden identificarse recién durante la elaboración del estudio, momento en el cual el titular ve denegada su FTA y se ve forzado a reabrir el expediente bajo un instrumento más exigente. Las entrevistas a titulares mineros coincidieron en señalar esta regla como fuente recurrente de incertidumbre y sobrecarga sin proporción con el impacto real del proyecto. La experiencia comparada de Chile, Canadá y Australia es consistente: la presencia de pueblos indígenas activa el proceso de consulta previa, pero no determina la categoría del instrumento ambiental.



Propuesta 3. Directiva interpretativa del MINEM para operativizar el criterio de “proyectos vinculados” en IGAs de exploración minera

Emitir una directiva interpretativa de la DGAAM del MINEM que operativice la aplicación del Art. 6 del D.S. 042-2017-EM (modificado por el D.S. 019-2020-EM) en los procedimientos de aprobación de la FTA, la DIA y el EIA-sd. La directiva debe (i) tipificar la evidencia técnica admisible como “prueba en contrario” del supuesto de proyectos en la misma zona; (ii) precisar cómo se ponderan los tres supuestos —microcuenca, sinergia o acumulación de impactos, similitud geológica— cuando se presentan parcialmente; y (iii) establecer criterios técnicos publicados que reduzcan la discrecionalidad funcional y den predictibilidad al titular antes de presentar la solicitud.

Problema que ataca y sustento. Aun cuando el Art. 6 del D.S. 042-2017-EM (modificado por el D.S. 019-2020-EM) admite que dos o más proyectos de exploración estén en la misma zona “salvo prueba en contrario”, que sus supuestos se evalúen “de manera conjunta o individual” y que el análisis se haga “en atención a cada caso en particular”, la regla no cuenta con un instrumento operativo que dé predictibilidad a esa flexibilidad. Las entrevistas con titulares mineros y operadores técnicos identificaron que la falta de criterios publicados sobre qué evidencia es admisible para acreditar la “prueba en contrario” y cómo se ponderan los tres supuestos genera incentivos hacia la cautela administrativa: ante la ausencia de pautas, la decisión tiende a tratar como vinculados a proyectos que técnicamente podrían sustentarse como independientes, escalando el IGA aplicable y, con él, los plazos y la complejidad procedimental. La experiencia comparada confirma el valor de directivas técnicas publicadas para reducir la discrecionalidad en clasificaciones ambientales sectoriales.

Cuello de botella II: Certificación ambiental para la explotación

Propuesta 4. Acompañamiento previo del SENACE con continuidad del equipo técnico evaluador

Reformar el diseño organizacional del SENACE para garantizar la continuidad del equipo técnico entre la etapa de acompañamiento previo —regulada por el Título IV del DS 013-2024-MINAM (PUPCA)— y la evaluación formal posterior del EIA, y articular el flujo del acompañamiento con el sistema de criterios y precedentes del SENACE (sistema BIANCA).

Problema que ataca y sustento. El D.S. 013-2024-MINAM (PUPCA), vigente desde el 1 de enero de 2025, formalizó la etapa de acompañamiento previo en su Título IV (Arts. 82-87), con contenidos mínimos del Plan de Trabajo, reuniones de coordinación con opinantes técnicos, plazos definidos para el informe de acompañamiento y efecto vinculante de las recomendaciones de campo. Es un avance regulatorio relevante respecto del diagnóstico del estudio de 2018. La efectividad de ese marco, sin embargo, depende de dos elementos no resueltos. Primero, la discontinuidad entre el equipo que conduce el acompañamiento y el equipo que luego evalúa el expediente formal: el análisis documentó —y las entrevistas a titulares mineros confirmaron— que el nuevo evaluador, sin haber participado del acompañamiento

previo, tiende a reabrir aspectos ya validados, neutralizando buena parte del efecto vinculante que el Art. 86 del PUPCA establece. Segundo, las recomendaciones del acompañamiento se incorporan al expediente concreto, pero no se sistematizan como criterios reutilizables; el sistema de criterios y precedentes del SENACE (BIANCA), desarrollado en paralelo, no se nutre formalmente del flujo del acompañamiento. La experiencia comparada confirma que la efectividad de las etapas de evaluación previa depende del seguimiento institucional del mismo equipo a lo largo del proyecto: la Agencia de Evaluación de Impacto de Canadá (*Impact Assessment Agency of Canada-IAAC*) lo institucionaliza dentro de su «*Planning Phase*», y el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) chileno opera con criterios anticipados de admisibilidad técnica.

Propuesta 5. Transferir al SENACE la competencia de la opinión técnica hídrica en la certificación ambiental

Modificar el marco normativo para que el SENACE absorba la emisión de la opinión técnica hídrica actualmente a cargo de la ANA dentro de los procedimientos de certificación ambiental de explotación (EIAd, MEIAd, Informe Técnico Sustentatorio-ITS).

Problema que ataca y sustento. Se sistematizó con data del propio SENACE que las opiniones técnicas vinculantes de la ANA son el principal factor de demora en los procedimientos del SENACE (80% emitidas fuera de plazo en 2025-2026). Se trata de una demora estructural, no atribuible a la complejidad técnica sino a restricciones de dotación y a lógicas institucionales distintas entre ambas entidades. El antecedente peruano directo es el D.S. 028-2023-EM (noviembre 2023), que para el ciclo de exploración creó el procedimiento único que integra la aprobación del IGA y del título hídrico: el MINEM actúa como ventanilla única, la opinión técnica de la ANA se emite dentro del procedimiento de evaluación ambiental y esa misma opinión sirve de sustento para el otorgamiento del título hídrico. La experiencia comparada refuerza la dirección: el SEA chileno absorbe la opinión técnica hídrica dentro del procedimiento integrado. La propuesta extiende al ciclo de explotación la lógica ya reconocida para exploración en el Perú.

Propuesta 6. Profundizar el sistema de criterios y precedentes del SENACE hasta operar como sistema completo y vinculante (transversal al sistema de certificación ambiental)

Expandir los desarrollos ya iniciados por el SENACE —portal de criterios técnicos, documentos normativos, observaciones recurrentes, sistema BIANCA— hasta convertirlos en un sistema completo de precedentes administrativos obligatorios y trazables, apoyado en digitalización e inteligencia artificial. La propuesta aplica a todo el sistema de certificación ambiental, no solo a la explotación.

Problema que ataca y sustento. Pese a los avances del SENACE, no existe todavía un mecanismo que obligue al evaluador a seguir precedentes publicados ni que permita al titular

invocarlos formalmente. Las entrevistas a titulares mineros caracterizaron los documentos y guías disponibles como orientación informal, con alta variabilidad entre evaluadores y entre sedes. La experiencia comparada del IAAC canadiense muestra cómo un sistema de precedentes administrativos y criterios técnicos publicados disciplina la discrecionalidad y reduce la reapertura de aspectos validados.

Propuesta 7. Habilitar obras preliminares bajo declaración jurada mientras se aprueba el ITS o la MEIA sin alteración de huella ambiental (transversal al sistema de certificación ambiental)

Permitir al titular iniciar obras preliminares bajo declaración jurada mientras el ITS o la MEIA está en evaluación, cuando la modificación no altera la huella ambiental del proyecto, pero supera los umbrales de la comunicación previa. La propuesta aplica a todo el sistema de certificación ambiental, no solo a la explotación.

Problema que ataca y sustento. Un número relevante de modificaciones de escaso alcance ambiental queda atrapado en el ITS o la MEIA de cuatro meses o más. Las entrevistas a titulares mineros reportaron el tiempo muerto durante la evaluación —periodo en el que el titular no puede avanzar físicamente— como uno de los costos menos visibles, pero más onerosos del régimen actual. El razonamiento es de proporcionalidad regulatoria: si la modificación no cambia la huella ambiental, el beneficio de habilitar obras preliminares es alto y el riesgo queda disciplinado por la declaración jurada y sus sanciones.

Propuesta 8. Permitir la Comunicación Previa Ambiental, aunque la modificación también requiera un ajuste en el permiso minero (transversal al sistema de certificación ambiental)

La Comunicación Previa Ambiental es una vía rápida para cambios ambientalmente menores. Hoy deja de aplicarse cuando la misma modificación implica también un ajuste en un permiso otorgado por la DGM, aun cuando el impacto ambiental siga siendo bajo. La propuesta elimina esa restricción, dejando que el criterio de procedencia dependa de la magnitud del impacto ambiental y no de la coexistencia con un trámite minero. La propuesta aplica a todo el sistema de certificación ambiental.

Problema que ataca y sustento. El segundo párrafo del Art. 133-A del D.S. 040-2014-EM obliga hoy a tramitar como ITS —aproximadamente cuatro meses de evaluación— modificaciones que ambientalmente pudieron resolverse vía Comunicación Previa, solo porque requieren un ajuste paralelo en un permiso minero. El permiso minero se rige por su normativa propia y puede gestionarse en paralelo; no debería arrastrar al trámite ambiental a una categoría superior. Las entrevistas a titulares mineros caracterizaron este como un cuello administrativo de sobretramitación frecuente.



Propuesta 9. Términos de Referencia diferenciados por tipo de minería (transversal al sistema de certificación ambiental)

Desarrollar TdR diferenciados para los IGA (FTA, DIA, EIA-sd, EIAd, MEIAd) según el tipo de operación: tajo abierto vs. subterráneo, mediana vs. gran minería, *greenfield* vs. *brownfield*. La propuesta aplica a todo el sistema de certificación ambiental.

Problema que ataca y sustento. La uniformidad del TdR actual impone a los proyectos en operación los mismos estándares que a un EIA *greenfield*, duplicando exigencias sobre información que la operación existente ya aportó. El caso más visible es el de las MEIA: su estándar es prácticamente equivalente al de un EIA nuevo. Las entrevistas a titulares mineros identificaron esta simetría como uno de los factores que mejor explican la desproporción de costos y plazos en operaciones en marcha. Las experiencias comparadas chilena y canadiense ofrecen referentes de TdR diferenciados por tipo de proyecto; la reforma chilena Evaluación Ambiental 2.0 consolida esa diferenciación como estándar.

Propuesta 10. Comisión multisectorial para proyectos de gran magnitud, que permita el paralelismo entre certificación ambiental, autorización de inicio de actividades y consulta previa

Crear una comisión multisectorial con capacidad decisoria que coordine los procedimientos administrativos paralelos —certificación ambiental, autorización de inicio de actividades, permisos sectoriales conexos y consulta previa— para una cartera priorizada de proyectos de inversión de gran magnitud, en reemplazo del esquema estrictamente secuencial actual. La incorporación al régimen es voluntaria, por *opt-in* del titular.

Problema que ataca y sustento. La secuencialidad obligatoria entre la Resolución de Certificación Ambiental (RCA) y los demás procedimientos del ciclo —autorización sectorial de inicio de actividades, permisos conexos, consulta previa— es uno de los generadores estructurales de demora. Varios elementos de esos expedientes son técnicamente separables y pueden avanzar simultáneamente bajo un marco institucional de coordinación. Existen antecedentes que apuntan en esa dirección sin llegar a habilitar el paralelismo procedimental: la Mesa Ejecutiva Minero-Energética del MINEM como espacio de diálogo y agenda; el Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión (EESI) del MEF como instancia de seguimiento por proyecto; y los Decretos Legislativos 1500 (2020) y 1543 (2022) como antecedentes de destrabe. Ninguno habilita decisiones de paralelismo entre trámites de distintos sectores; ese vacío es el que la propuesta llena.

La experiencia comparada ofrece referentes maduros: los acuerdos federal-provinciales canadienses bajo la lógica de «un proyecto, una evaluación»; los bilaterales australianos bajo el EPBC Act; y el régimen estadounidense FAST-41, que opera vía el *Federal Permitting Council* y un *dashboard* público (permits.performance.gov) con cronogramas vinculantes por proyecto cubierto. FAST-41 ofrece un marco de criterios para identificar proyectos elegibles —sectores listados, requerimiento de evaluación ambiental federal y *opt-in* voluntario del titular vía notificación formal— cuyo aterrizaje al caso peruano se desarrolla en las implicancias.



Cuellos de botella III y IV: Títulos habilitantes hídricos

Propuesta 11. Consolidar las cuatro modalidades de derecho hídrico en un procedimiento único de dos etapas

Unificar Autorización, Permiso, Licencia provisional y Licencia definitiva en un solo procedimiento de dos etapas (provisional -> definitiva), con criterios técnicos claros para la transición entre ambas.

Problema que ataca y sustento. Las cuatro modalidades funcionan en la práctica como trámites sucesivos que exigen al titular aportar información superpuesta a lo largo del ciclo del proyecto. Las entrevistas a titulares mineros caracterizaron la secuencia como una fuente estructural de redundancia procedimental sin correlato en una mejora en la gestión del recurso. La experiencia comparada no ofrece un único referente, pero tanto Chile —a través de la Dirección General de Aguas (DGA)— como varios estados australianos operan con régimen de dos etapas o con un título único con revisión periódica.

Propuesta 12. Reevaluar la adscripción de la ANA hacia el Ministerio del Ambiente o la Presidencia del Consejo de Ministros

Trasladar la adscripción de la Autoridad Nacional del Agua desde el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) hacia el Ministerio del Ambiente (MINAM) o hacia la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), para alinear la gestión del agua con una lógica ambiental integrada o con una conducción suprasectorial.

Problema que ataca y sustento. La adscripción actual al MIDAGRI termina traducándose, en la operación cotidiana de la ANA, en una priorización institucional de los trámites del sector agrícola —usuario histórico y mayoritario del recurso— lo que produce asimetrías de criterio y de tiempos de respuesta frente a los procedimientos mineros. Las entrevistas lo caracterizaron como un elemento estructural de la cultura institucional de la entidad. La experiencia comparada más directa es la decisión de Brasil en 2023 (Decreto 11.349) de reubicar la Agência Nacional de Águas y Saneamento Básico al Ministério do Meio Ambiente. Chile mantiene la DGA dentro del Ministerio de Obras Públicas (MOP) con un diseño distinto; y en Canadá y Australia la gestión hídrica está alojada en agencias ambientales o en reguladores técnicos independientes.

Propuesta 13. Extender al ciclo de explotación el criterio del D.S. 028-2023-EM: IGA y certificación ambiental como insumo y sustento en los títulos hídricos

Replicar para la explotación la lógica que el D.S. 028-2023-EM ya consagró para exploración: que la línea de base, los modelamientos y la caracterización hidrológica aprobados en el IGA sean reconocidos como insumos vinculantes en los procedimientos hídricos, y que la certificación ambiental sirva de sustento para otorgar la autorización de ejecución de obras de aprovechamiento hídrico, sin requerir una autorización minera previa.

Problema que ataca y sustento. El análisis documentó dos problemas simultáneos. Primero, la ANA tiende a reabrir en cada procedimiento hídrico aspectos técnicos ya validados en el IGA, lo que obliga al titular a rehacer información aprobada. Segundo, la ANA exige acreditar la Autorización de Actividades de Explotación otorgada por la DGM (o, según el caso, la concesión de beneficio) como condición previa para otorgar la autorización de ejecución de obras hídricas, imponiendo una secuencia rígida entre ambos permisos. El antecedente peruano directo es el D.S. 028-2023-EM, que para exploración ya resolvió ambos problemas reconociendo la certificación ambiental como sustento sectorial. Las entrevistas a titulares mineros identificaron la extensión al ciclo de explotación como la continuación natural de una reforma ya iniciada.

Propuesta 14. Ampliar los plazos de vigencia de la autorización de uso de agua para construcción, estudios complejos y obras preparatorias

Extender los plazos de la autorización de uso de agua cuando se destina a estudios hidrológicos, construcción y obras preparatorias de minas, donde el horizonte técnico supera el límite actual de dos años con prórroga de hasta dos años adicionales. Mantener la lógica de plazo determinado para los demás usos.

Problema que ataca y sustento. La autorización de uso de agua sigue limitada a un plazo no mayor a dos años con prórroga también no mayor a dos años, sin diferenciar por el tipo de destino. Para obras de magnitud —construcción de relaves, túneles, plantas—, el plazo efectivo de estudio y ejecución es significativamente mayor. Las entrevistas a titulares mineros documentaron renovaciones seriadas que no aportan valor regulatorio adicional, dado que las condiciones hidrológicas en ese horizonte no cambian drásticamente. La experiencia comparada (Chile, Canadá, Australia) muestra que las autorizaciones para obras permanentes o semipermanentes se otorgan por plazos alineados al ciclo del proyecto, con revisión periódica.

Propuesta 15. Permitir la modificación de la PTAR mediante comunicación ambiental cuando no aumenta la carga contaminante

Habilitar los cambios operativos en el equipamiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) mediante comunicación ambiental cuando no se incremente la carga contaminante de las aguas tratadas.

Problema que ataca y sustento. El análisis identificó tres obstáculos normativos al cambio operativo en la PTAR: (i) el supuesto 18 del Anexo del D.S. 005-2020-EM excluye de la comunicación ambiental los cambios que alteren las condiciones de la autorización de vertimiento; (ii) el segundo párrafo del Art. 133-A del D.S. 040-2014-EM restringe la modificación de títulos habilitantes hídricos aprobados; (iii) el Art. 26 de la R.J. 224-2013-ANA no contempla la comunicación previa como vehículo de modificación. Las entrevistas a titulares mineros documentaron casos concretos de mejoras tecnológicas frustradas por la rigidez del marco actual.



Propuesta 16. Restringir a la ANA a política general y lineamientos, con ejecución y fiscalización en SENACE y otras entidades sectoriales (mediano–largo plazo)

Redefinir el rol de la ANA para concentrarla en la política nacional del agua y en la emisión de lineamientos técnicos de cumplimiento obligatorio, mientras que la ejecución de los procedimientos hídricos y su fiscalización directa quedan a cargo del SENACE —dentro del procedimiento de certificación ambiental— y de otras entidades sectoriales competentes.

Problema que ataca y sustento. La acumulación de funciones normativas, ejecutoras y fiscalizadoras en la ANA es uno de los factores más profundos de la disfunción del ciclo hídrico. Las entrevistas lo caracterizaron como un problema de diseño institucional. La experiencia comparada es consistente: el SEA chileno concentra la función ejecutora sobre los títulos ambientales integrados, y las configuraciones federales canadiense y australiana separan la política del agua de su ejecución caso a caso.

Cuello de botella V: Patrimonio cultural

Propuesta 17. Materializar, completar y financiar el catastro arqueológico nacional como bien público

Reconociendo el camino normativo y tecnológico ya construido —Ley N.º 27721, Reglamento de Intervenciones Arqueológicas (D.S. 011-2022-MC) y su modificatoria (D.S. 004-2025-MC), Diagnóstico Arqueológico de Superficie (D.L. 1680, 2024), nuevo régimen de inversión privada en patrimonio cultural (D.L. 1699, 2026) y el Sistema de Información Geográfica de Datos Arqueológicos (SIGDA) del MINCUL como plataforma vigente del catastro—, dar el siguiente paso operativo para materializar el catastro como bien público con cobertura nacional. La propuesta plantea cuatro componentes: (i) plan plurianual de expansión territorial del SIGDA con metas geográficas concretas, (ii) financiamiento plurianual sostenido vía Ley de Presupuesto, complementado con la canalización de recursos del régimen del DL 1699 hacia un fondo específico para la expansión del catastro, (iii) régimen normativo que precise la obligación del MINCUL de integrar al SIGDA la información georreferenciada que recibe en el marco del CIRA, el DAS, el Proyecto de Evaluación Arqueológica (PEA), el Plan de Monitoreo Arqueológico (PMAR) y el Proyecto de Rescate Arqueológico (PRA), conformando un repositorio único consultable, y (iv) designación expresa de la entidad operativamente responsable, con presupuesto nominal y reporte público anual de avance.

Problema que ataca y sustento. Los avances normativos del MINCUL —incluyendo los más recientes— no se han traducido en una cobertura territorial completa del catastro ni en la eliminación de la lógica de «producir información pública con cada expediente privado». El SIGDA existe como plataforma; lo que falta es financiamiento sostenido para expandir su cobertura y un régimen explícito que ordene la incorporación sistemática al inventario de la información generada en los instrumentos arqueológicos de evaluación. Las entrevistas a titulares mineros confirmaron que la falta de un catastro consolidado y consultable sigue siendo uno de los problemas más visibles del Cuello de botella V. La experiencia comparada (Chile, Australia, Canadá) muestra que el catastro arqueológico estatal completo es la base operativa del sistema de autorizaciones, no solo un repositorio inerte.

Propuesta 18. Guías vinculantes del MINCUL para uniformar criterios entre sede central y Direcciones Desconcentradas

Tomando como base la R.V. 356-2024-VMPCIC/MC —que aprobó el Manual de expedición del CIRA con criterios de cumplimiento obligatorio para la sede central y las Direcciones Desconcentradas de Cultura (DDC), incluyendo el principio explícito de que «no se puede pedir requisito que vaya más allá del contenido de la guía»— extender esa misma lógica de criterios técnicos vinculantes a los demás instrumentos del Reglamento de Intervenciones Arqueológicas (D.S. 011-2022-MC): Diagnóstico Arqueológico de Superficie (DAS), Plan de Monitoreo Arqueológico (PMAR), Proyecto de Evaluación Arqueológica (PEA) y Proyecto de Rescate Arqueológico (PRA). La propuesta plantea cuatro componentes: (i) emisión de guías vinculantes específicas para cada uno de los cuatro instrumentos; (ii) mecanismo formal de actualización periódica de las guías; (iii) sistema de consultas técnicas con respuesta vinculante para criterios recurrentes —análogo al sistema de criterios y precedentes del SENACE—; y (iv) programa de capacitación periódica para las DDC con indicadores de cumplimiento medibles.

Problema que ataca y sustento. La variabilidad de criterios entre la sede central del MINCUL y sus DDC como una de las fuentes más recurrentes de demora en los procedimientos de patrimonio cultural. La R.V. 356-2024-VMPCIC/MC representó un avance relevante al fijar criterios vinculantes para la expedición del CIRA con el principio de no exigir requisitos más allá de la guía. Ese mismo principio aún no se ha extendido a los demás instrumentos del Reglamento de Intervenciones Arqueológicas, donde la variabilidad se concentra hoy. Las entrevistas a titulares mineros reportaron casos en que expedientes equivalentes de PMAR, PEA o PRA reciben tratamientos sustancialmente distintos según la DDC que los evalúa. La experiencia comparada de Chile (CMN) y Finlandia muestra cómo los criterios arqueológicos centralizados en guías técnicas nacionales uniforman la evaluación, no solo en el certificado de inicio sino en todo el ciclo de intervenciones.

Cuello de botella VI: Inicio de exploración

Propuesta 19. Paralelismo de la consulta previa con el proceso de certificación ambiental

Permitir que la consulta previa pueda iniciarse en paralelo al proceso de certificación ambiental para todos los proyectos sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), sin condicionar la emisión de la Resolución de Certificación Ambiental (RCA) a la finalización de la consulta. La consulta se mantiene como procedimiento autónomo, único por proyecto y con resultados vinculantes para las fases subsecuentes; lo que cambia es el cronograma, que deja de ser secuencial respecto al de la certificación ambiental.

Problema que ataca y sustento. El régimen vigente coloca la consulta previa de forma secuencial al proceso de certificación ambiental, lo que arrastra cualquier demora de la consulta hacia el cronograma de la RCA y, con ella, hacia todo el ciclo de inversión. La secuencialidad obligatoria es uno de los generadores estructurales de demora del ciclo y un

riesgo recurrente de duplicación: si la consulta presenta dilaciones legítimas durante el proceso de certificación, el titular puede terminar enfrentando consultas en dos momentos distintos. El paralelismo elimina esa dependencia sin alterar el alcance ni el carácter vinculante de la consulta. La Propuesta 10 introduce esta lógica de paralelismo para una cartera priorizada de proyectos sujetos a consulta previa, con opt-in voluntario del titular; la Propuesta 19 extiende el principio al universo general una vez consolidado el aprendizaje del piloto. La experiencia comparada (Chile, Canadá, Brasil, Australia) muestra que el paralelismo entre la consulta a pueblos indígenas y la evaluación ambiental es viable cuando ambos procedimientos se diseñan como flujos autónomos con interfases definidas. El paralelismo no elimina la consulta ni reduce su alcance; preserva su carácter vinculante y su naturaleza como derecho de los pueblos indígenas.

Cuello de botella VII: Uso de explosivos

Propuesta 20. Ampliar la vigencia de títulos operativos SUCAMEC (adquisición, uso, almacenamiento) de 1 a 3 años

Ampliar de uno a tres años la vigencia de los títulos operativos de la SUCAMEC sobre adquisición, uso, almacenamiento y otros títulos operativos sujetos hoy a vigencia anual, con renovación simplificada. La propuesta no alcanza a la autorización personal de manipulación, que ya tiene vigencia de tres años.

Problema que ataca y sustento. La vigencia anual de los títulos operativos genera una sobrecarga estacional en la SUCAMEC: el pico anual de renovaciones estrangula la capacidad del regulador. Las entrevistas a titulares mineros confirmaron que los plazos efectivos de renovación se disparan en ese pico, con efectos directos sobre la continuidad operativa minera. El proyecto SUCAMEC-SNMPE no implementado ya había recomendado la ampliación, y la experiencia comparada es consistente: las vigencias de títulos operativos de explosivos en Chile, Australia y Canadá se ubican entre dos y cinco años.

Propuesta 21. Interoperabilidad SUCAMEC con MINEM, SUNARP y SUNAT

Eliminar requisitos documentales redundantes en las autorizaciones de explosivos mediante acceso directo a la información societaria, tributaria y de títulos mineros a través de interoperabilidad interinstitucional.

Problema que ataca y sustento. Buena parte de los documentos exigidos por la SUCAMEC replican información que el titular ya entregó a SUNARP, SUNAT o al MINEM. Las entrevistas a titulares mineros señalaron que esta carga es especialmente onerosa porque la SUCAMEC opera sobre ciclos estacionales y cada renovación reabre la recolección. Un argumento adicional pesa con fuerza: la rigidez documental no discrimina entre minería formal e informal y, en la práctica, termina imponiendo a las operaciones formales cargas que el informal evita con mayor facilidad.

Propuesta 22. Uniformizar estándares de inspección y criterios de evaluación entre las oficinas descentralizadas de la SUCAMEC

Emitir protocolos nacionales vinculantes de inspección y evaluación técnica aplicables por todas las oficinas descentralizadas de la SUCAMEC, con capacitación periódica y supervisión interna.

Problema que ataca y sustento. Las entrevistas a titulares mineros documentaron variaciones entre sedes de la SUCAMEC en criterios de revisión, exhaustividad de inspecciones y tiempos de respuesta. Operaciones equivalentes reciben tratamientos desiguales según la oficina que las evalúa. El análisis complementa el hallazgo con evidencia de dispersión de plazos.

Cuello de botella VIII: Concesión de beneficio

Propuesta 23. Aceptar la Comunicación Previa Ambiental como origen válido de la Comunicación Minera ante la DGM

La DGM tiene una vía rápida llamada Comunicación Minera para modificaciones menores de la concesión de beneficio; hoy esa vía solo funciona cuando la modificación se resolvió antes por ciertos instrumentos ambientales (EIA, ITS, MEIA). No funciona cuando se resolvió por Comunicación Previa Ambiental, aunque el impacto sea equivalente. La propuesta es incluir a la Comunicación Previa Ambiental en la lista de orígenes válidos del Art. 89.1 del Reglamento de Procedimientos Mineros (RPM), para que ambas vías rápidas —la ambiental y la minera— conversen.

Problema que ataca y sustento. El Art. 89.1 del RPM (D.S. 020-2020-EM) no incluye la Comunicación Previa Ambiental dentro del listado de instrumentos que pueden dar origen a la Comunicación Minera. El efecto operativo documentado por las entrevistas a titulares mineros es que la DGM considera «no presentada» la Comunicación Minera que proviene de una Comunicación Previa Ambiental, rompiendo la vía rápida y obligando a tramitar la modificación por la ruta larga —aunque ambientalmente ya estaba resuelta—. El problema es especialmente incoherente porque varios supuestos de ambas comunicaciones se superponen en su contenido técnico.

Propuesta 24. Convertir el Informe Técnico Minero de concesión de beneficio en aprobación automática

Reemplazar la evaluación previa del ITM de concesión de beneficio por una comunicación del titular con declaración jurada, activando la aprobación automática y trasladando la verificación a la fiscalización posterior de la DGM.

Problema que ataca y sustento. El ITM duplica revisiones ya cubiertas por el IGA y por el propio título de concesión de beneficio. Su evaluación previa añade plazo sin agregar control sustantivo. La propuesta aplica la lógica de aprobación automática ya reconocida por la LPAG y practicada en otros procedimientos mineros de bajo impacto marginal.

Problema que ataca y sustento. Las entrevistas a titulares mineros documentaron variaciones entre sedes de la SUCAMEC en criterios de revisión, exhaustividad de inspecciones y tiempos de respuesta. Operaciones equivalentes reciben tratamientos desiguales según la oficina que las evalúa. El análisis complementa el hallazgo con evidencia de dispersión de plazos.

Cuello de botella IX: Inicio de explotación

Propuesta 25. Habilitar obras preliminares bajo declaración jurada mientras se evalúan modificaciones de la autorización de inicio de explotación

Permitir al titular iniciar obras preliminares bajo declaración jurada durante el periodo en que la DGM evalúa una modificación a la autorización de inicio, cuando la modificación es de alcance menor y no implica cambios sustantivos.

Problema que ataca y sustento. Las modificaciones menores siguen la misma ruta de las sustantivas, con plazos equivalentes. Las entrevistas a titulares mineros confirmaron que esta simetría desproporcionada genera tiempo muerto operativo sin correlato regulatorio. La propuesta replica para el eje minero la lógica aplicada en la Propuesta 7 para el eje ambiental.

Propuesta 26. Permitir iniciar el trámite de Autorización de Actividades de Explotación con el cargo de presentación del IGA (art. 102.1 del RPM)

Modificar el numeral 3 del Art. 102.1 del RPM para que la solicitud de Autorización de Actividades de Explotación pueda presentarse acreditando el cargo de presentación del IGA ante el SENACE, en lugar de exigir el número de la resolución que aprueba el IGA. La aprobación del permiso minero queda condicionada a la obtención previa de la certificación ambiental.

Problema que ataca y sustento. El requisito de consignar el número de la resolución aprobatoria del IGA al momento de la presentación impide la gestión paralela. Las entrevistas a titulares mineros documentaron la secuencialidad forzada como fuente directa de meses de demora. La propuesta se sustenta en un antecedente normativo peruano directo: el D.S. 019-2009-MINAM ya permite al titular —bajo su cuenta y riesgo— iniciar trámites administrativos que tengan como requisito la certificación ambiental; la autoridad sectorial solo puede resolver cuando la certificación haya sido otorgada.

Propuesta 27. Permitir avanzar todas las etapas de la consulta previa desde la admisión a trámite del IGA, a facultad del titular

Modificar el Art. 3 de la R.M. 403-2019-MINEM-DM y las disposiciones correspondientes del DS 020-2020-EM para que, en los supuestos asociados a concesión de beneficio, explotación y transporte minero, la consulta previa pueda avanzar en todas sus etapas desde la admisión a trámite del IGA, a solicitud del titular.



Problema que ataca y sustento. La consulta previa solo puede avanzar hasta la etapa de identificación durante la evaluación del IGA, lo que retrasa el cronograma de obtención del permiso minero entre nueve meses y un año aproximadamente. Las entrevistas a titulares mineros caracterizaron este como uno de los cuellos más visibles del paso a explotación. La facultatividad es clave: el titular evalúa caso por caso si conviene iniciar la consulta desde la admisión a trámite o ya con IGA aprobado.

Cuello de botella X: Cierre de mina

Propuesta 28. Reconocer la información del EIAd como insumo vinculante del Plan de Cierre (complemento al D.S. 006-2025-EM)

Modificar el Reglamento de la Ley N.º 28090 para que la evaluación del Plan de Cierre de minas no reabra aspectos ya aprobados en el EIAd —caracterización de componentes, líneas de base, evaluaciones de impacto— y se concentre en el diseño de medidas de rehabilitación y en el cronograma de garantías.

Problema que ataca y sustento. La evaluación del Plan de Cierre tiende a reabrir insumos técnicos ya validados en la certificación ambiental. El reciente DS 006-2025-EM ajustó el régimen de cierre, las garantías progresivas alineadas a la vida útil del IGA, los reportes semestrales y la coordinación institucional, pero no cerró expresamente ese flanco. Las entrevistas a titulares mineros confirmaron que el costo del retrabajo técnico sobre información ya aprobada sigue siendo significativo. La experiencia comparada chilena consolida el principio: la evaluación del plan de cierre se limita al diseño de rehabilitación y a las garantías.

Propuesta 29. Predictibilidad de plazos en el Certificado de Cierre Final y liberación del saldo de la garantía financiera

Establecer plazos vinculantes para que la OEFA y OSINERGMIN emitan el «Informe de cumplimiento del Plan de Cierre de Minas» requerido por la DGM previo a la emisión del Certificado de Cierre Final, y plazos vinculantes para que la DGM resuelva sobre el Certificado una vez recibido el informe. Articular la liberación automática del saldo de la garantía financiera con la emisión del Certificado.

Problema que ataca y sustento. El Reglamento del Cierre de Minas (DS 033-2005-EM modificado por DS 006-2025-EM) obliga a la DGM a solicitar a OEFA y OSINERGMIN el Informe de cumplimiento del Plan de Cierre antes de emitir el Certificado de Cierre Final, pero no fija plazo alguno para que dichas entidades lo emitan. Sin Certificado, el titular no puede solicitar la devolución del saldo de la garantía, que permanece inmovilizada indefinidamente. La indeterminación de plazos afecta la planificación financiera del titular y posterga el cierre definitivo del ciclo regulatorio del proyecto, así como la liberación de responsabilidades asumidas en el Plan de Cierre. Existe ya un proyecto normativo prepublicado por el MINEM mediante Resolución Ministerial N° 317-2025-MINEM/DM (06.10.2025), que modifica los artículos 13 y 32 del Reglamento y fija los plazos correspondientes, lo que reduce a la promulgación el esfuerzo regulatorio pendiente.

Propuesta 30. Régimen graduado y predecible de gestión de la garantía financiera del Plan de Cierre

Modificar el Reglamento del Cierre de Minas para subsanar dos vacíos del régimen de la garantía financiera: (i) definir procedimiento, autoridad competente, oportunidad y plazo para la liberación parcial de la garantía durante el cierre progresivo (Art. 62); y (ii) introducir un criterio de gravedad para las sanciones y un mecanismo de subsanación previo a la cancelación automática del descuento del 30% del monto anual de la garantía (Art. 64.1).

Problema que ataca y sustento. El Reglamento del Cierre de Minas (DS 033-2005-EM modificado por DS 006-2025-EM) presenta dos vacíos en el ciclo de vida de la garantía financiera del Plan de Cierre. Primero, el Art. 62 no establece procedimiento, oportunidad ni plazo propio para la liberación parcial de la garantía durante el cierre progresivo: no especifica cómo se solicita, ante quién, en qué momento del avance del cierre, ni en cuánto tiempo se resuelve. Segundo, el Art. 64.1 permite solicitar la rebaja del 30% del monto anual de la garantía condicionada al cumplimiento ininterrumpido durante tres años de tres condiciones —solventía corporativa con grado igual o superior a BBB, ausencia de sanciones de OEFA y OSINERGMIN, y cumplimiento del cierre progresivo en los plazos establecidos—, pero presenta dos limitaciones operativas: no aplica un criterio de gravedad a las sanciones, lo que bloquea el acceso al beneficio incluso por infracciones formales no materiales; y la pérdida de cualquiera de las tres condiciones cancela automáticamente el descuento sin periodo de subsanación previo, obligando al titular a abonar la diferencia en un plazo no mayor a sesenta días.

Transversales

Propuesta 31. Alinear los recursos de las agencias reguladoras a su carga efectiva: presupuesto indexado y financiamiento opcional vinculado al *fast-track*

Rediseñar el financiamiento del SENACE, la ANA, la DGM y la DGAAM sobre dos mecanismos complementarios, ninguno de los cuales impone un cobro obligatorio a los titulares de los proyectos mineros: (i) un techo presupuestal indexado técnicamente a la carga efectiva de expedientes y a las funciones que cada entidad ha absorbido por vía normativa, financiado por el Tesoro Público, con metodología pública y verificable; y (ii) un esquema de aporte voluntario aplicable únicamente a los proyectos que se incorporen al régimen de la comisión multisectorial de la Propuesta 10, que financie los costos administrativos asociados a la coordinación procedimental y al cumplimiento de los plazos comprometidos para esos proyectos. El mecanismo opt-in se inspira en el régimen estadounidense FAST-41, donde los user fees aplican únicamente a los proyectos voluntariamente cubiertos, no a la cartera general.

Problema que ataca y sustento. El análisis documentó la brecha estructural entre el crecimiento del stock de expedientes y la dotación profesional de las agencias como uno de los factores causales del incumplimiento sistémico de plazos. El SENACE ha absorbido progresivamente funciones —opiniones técnicas, expedientes de mayor complejidad, acompañamientos— sin



el ajuste presupuestal correspondiente. Las entrevistas a titulares mineros y a funcionarios lo caracterizaron como un problema silencioso que erosiona la capacidad efectiva del regulador.

Aunque el régimen del Aporte por Regulación (APR) creado por la Ley N.º 27332 y extendido al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) por la Ley N.º 29951 ofrece un precedente normativo y constitucional sólido en el Perú —el Tribunal Constitucional reconoció su naturaleza tributaria y su rol en garantizar agencias supervisoras solventes (Exps. 05410-2015-AA y 02167-2022-AA)—, la propuesta opta por una vía más prudente: la indexación al Tesoro como mecanismo general, sin imponer un APR adicional a la cartera general de titulares, y el aporte voluntario únicamente para los proyectos del *fast-track* de la P10, donde el aporte se corresponde con un beneficio procedimental concreto.

Propuesta 32. Disciplina institucional: tablero público interagencial y calendario formal de actualización normativa

Adoptar dos mecanismos complementarios para disciplinar el desempeño del sistema regulatorio: (i) un tablero público interagencial que haga visible el avance de los expedientes por agencia y por proyecto, con Schedule Performance Index (SPI) por procedimiento, construido sobre el seguimiento interno que ya lleva el Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión (EESI) del MEF; y (ii) un calendario formal y obligatorio de actualización escalonada de TUPA, reglamentos sectoriales y guías técnicas.

Problema que ataca y sustento. Se reconoce al EESI como un avance institucional relevante en el seguimiento de la inversión, con una agenda pública de proyectos priorizados y medidas de simplificación. Sin embargo, su operación es hoy de coordinación interna sobre una cartera priorizada; no existe un dashboard público interagencial por expediente que discipline plazos sobre el universo completo. El Capítulo III documentó por separado que la desactualización de TUPA y guías es una fuente recurrente de observaciones mal fundadas, con la referencia normativa del evaluador desalineada de la realidad técnica. Las entrevistas a funcionarios y a titulares mineros identificaron ambos problemas como palancas de bajo costo político y alto efecto operativo. La experiencia comparada aporta referentes concretos: el Federal Permitting Dashboard (permits.performance.gov) de Estados Unidos convierte la publicidad en mecanismo de disciplina bajo el régimen FAST-41, y el modelo chileno ejecuta reformas del Reglamento del SEIA por fases programadas (la Fase 2 está vigente desde enero de 2026).

4 | Hoja de ruta

Esta hoja de ruta ofrece al próximo gobierno un orden operativo para emprender la reforma regulatoria minera, distinguiendo qué reformas pueden estar en marcha desde los primeros



seis meses, cuáles requieren un tramo medio de 6 a 18 meses, cuáles son estructurales de más largo aliento y cuáles necesitan análisis técnico adicional (ver Cuadro 2). La priorización combina cinco criterios:

(i) Requisitos para llevar a cabo la propuesta. El instrumento determina el piso temporal: una directiva o resolución ministerial se aprueba en meses; la modificación puntual de un decreto supremo se ubica entre 6 y 18 meses; una ley o un decreto legislativo con facultades delegadas exige normalmente más de 18 meses, con ventanas de oportunidad política que no siempre se alinean con el calendario técnico.

(ii) Magnitud del impacto sobre los plazos y los cuellos de botella. Las medidas con mayor potencial de mover la aguja sobre los tiempos del ciclo regulatorio y de dinamizar la inversión se priorizan sobre aquellas de impacto marginal.

(iii) Costo de adaptación y secuenciamiento. Algunas propuestas surten efecto desde su primer día de vigencia; otras suponen costos altos o funcionan como complementarias de reformas previas. Cuando una propuesta habilita técnicamente a otra, la secuencia importa más que el plazo individual.

(iv) Avances regulatorios previos. Cuando una propuesta cuenta con avances regulatorios previos⁵, su viabilidad efectiva se incrementa significativamente, lo que justifica adelantar la reforma al tramo inicial.

(v) Viabilidad política. Las reformas que reordenan competencias institucionales (transferir funciones entre agencias, reubicar una adscripción), tocan materias sensibles (consulta previa, pueblos originarios) o que requieren coordinación entre múltiples sectores del Ejecutivo enfrentan umbrales políticos más altos y se ubican donde el espacio político pueda construirse gradualmente.

Dos factores del contexto político-institucional reordenan estos criterios. Las facultades legislativas delegadas —plausibles con un gobierno favorable a destabar la inversión— permiten que una reforma de rango legal se materialice por decreto legislativo en los primeros meses, de modo que el rango normativo deja de empujar la reforma al tramo más largo. En sentido contrario, el escaso capital político del próximo gobierno —los dos candidatos de la segunda vuelta sumaron menos del 30% de los votos válidos— obliga a ponderar con más peso la viabilidad política. Así, el factor decisivo para adelantar una reforma deja de ser su rango normativo y pasa a ser su costo político/social: reformas de rango legal, pero técnicas y de bajo costo (derecho hídrico, catastro arqueológico, ampliación de vigencias) se ubican al inicio, mientras que las socialmente sensibles se reservan para un tramo posterior. Cabe precisar que el horizonte de cada propuesta se refiere a la aprobación del instrumento que habilita la reforma, no a su materialización tecnológica u operativa completa.

**Cuadro 2. Síntesis de los cuatro paquetes normativos**

Paquete	Horizonte	N° de propuestas	Instrumento normativo típico
1	Primeros 6 meses	17 propuestas	Directiva interna, Resolución Ministerial, modificación reglamentaria puntual
2	De 6 a 18 meses	10 propuestas	Decreto Supremo (reglamentario)
3	Más de 18 meses	3 propuestas	Ley del Congreso o Decreto Legislativo con facultades delegadas
4	Análisis técnico adicional	2 propuestas	Por definir tras el desarrollo técnico

Elaboración propia.

Paquete 1. Primeros seis meses del nuevo gobierno (Horizonte 0-6 meses: 17 propuestas)

Reformas de bajo requisito normativo, alta viabilidad política y efecto directo sobre la experiencia cotidiana del titular; funcionan como señal temprana del compromiso con la reforma y abren espacio para los tramos siguientes. Se suman reformas de rango legal, pero bajo costo político y social —consolidación del derecho hídrico, catastro arqueológico y ampliación de vigencias hídricas—, cuya complejidad puede absorberse al inicio del mandato.

- **Propuesta 1.** Consolidar la FTA bajo el criterio simplificado actual y ampliar el umbral de la DIA a 80 plataformas. Modificación del D.S. 042-2017-EM y actualización de la R.M. 237-2024-MINEM/DM.
- **Propuesta 2.** Que la presencia de pueblos originarios no obligue a cambiar la categoría de la FTA durante su tramitación Modificación del D.S. 042-2017-EM que desvincula la clasificación del IGA de la mera presencia de pueblos originarios.
- **Propuesta 3.** Directiva interpretativa del MINEM para operativizar el criterio de “proyectos vinculados” en IGAs de exploración minera Directiva o R.M. del MINEM (DGAAM) que opera el Art. 6 del D.S. 042-2017-EM (modificado por el D.S. 019-2020-EM).
- **Propuesta 4.** Acompañamiento previo del SENACE con continuidad del equipo técnico evaluador. *Directiva interna del SENACE con ajuste organizacional.*
- **Propuesta 6.** Profundizar el sistema de criterios y precedentes del SENACE hasta operar como sistema completo y vinculante (transversal al sistema de certificación ambiental). *Directiva del SENACE más apoyo presupuestal específico.*



- **Propuesta 8.** Permitir la Comunicación Previa Ambiental, aunque la modificación también requiera un ajuste en el permiso minero (transversal al sistema de certificación ambiental) *Modificación puntual del segundo párrafo del Art. 133-A del D.S. 040-2014-EM.*
- **Propuesta 10.** Comisión multisectorial para proyectos de gran magnitud que permita paralelismo entre certificación ambiental, autorización de inicio de actividades, permisos sectoriales y consulta previa. *Creación formal de la comisión por Decreto Supremo o Ley.*
- **Propuesta 11.** Consolidar las cuatro modalidades de derecho hídrico en un procedimiento único de dos etapas. *Modificación de la Ley N.º 29338 y su reglamento.*
- **Propuesta 14.** Ampliar los plazos de vigencia de la autorización de uso de agua para construcción, estudios complejos y obras preparatorias. *Modificación de la Ley de Recursos Hídricos o su reglamento.*
- **Propuesta 17.** Materializar, completar y financiar el catastro arqueológico nacional como bien público. *Ley de Presupuesto con asignación plurianual y D.S. con plan plurianual.*
- **Propuesta 18.** Guías vinculantes del MINCUL para uniformar criterios entre sede central y Direcciones Desconcentradas. *Resolución Ministerial del MINCUL.*
- **Propuesta 20.** Ampliar la vigencia de títulos operativos SUCAMEC (adquisición, uso, almacenamiento) de 1 a 3 años. *Modificación del reglamento de la Ley de Armas, Municiones y Explosivos.*
- **Propuesta 21.** Interoperabilidad SUCAMEC con MINEM, SUNARP y SUNAT. *Directivas interagenciales y convenios de interoperabilidad.*
- **Propuesta 22.** Uniformizar estándares de inspección y criterios de evaluación entre las oficinas descentralizadas de la SUCAMEC. *Resolución de la SUCAMEC con guía técnica nacional.*
- **Propuesta 23.** Aceptar la Comunicación Previa Ambiental como origen válido de la Comunicación Minera ante la DGM. *Modificación puntual del art. 89.1 del RPM (D.S. 020-2020-EM).*
- **Propuesta 26.** Permitir iniciar el trámite de Autorización de Actividades de Explotación con el cargo de presentación del IGA (Art. 102.1 del RPM). *Modificación puntual del numeral 3 del Art. 102.1 del RPM.*
- **Propuesta 29.** Predictibilidad de plazos en el Certificado de Cierre Final y liberación del saldo de la garantía financiera. *Promulgación del proyecto de D.S. prepublicado por R.M. 317-2025-MINEM/DM, que modifica los Arts. 13 y 32 del Reglamento del Cierre de Minas.*



Paquete 2. Entre seis y dieciocho meses (Horizonte 6-18 meses: 10 propuestas)

Este paquete agrupa reformas reglamentarias más amplias que requieren alineamiento entre sectores del Ejecutivo, pero tienen viabilidad política media-alta. Varias de ellas profundizan reformas parciales ya en curso en el Perú —la R.M. 237-2024-MINEM/DM sobre FTA, el D.S. 028-2023-EM sobre opinión técnica hídrica en exploración, el D.S. 006-2025-EM sobre cierre de minas—, lo que facilita su maduración técnica y política en este tramo.

- **Propuesta 7.** Habilitar obras preliminares bajo declaración jurada mientras se aprueba el ITS o la MEIA sin alteración de huella ambiental (transversal al sistema de certificación ambiental). *Modificación del DS 040-2014-EM con régimen sancionador vinculado.*
- **Propuesta 13.** Extender al ciclo de explotación el criterio del DS 028-2023-EM: IGA y certificación ambiental como insumo y sustento en los títulos hídricos. *Disposición Final al D.S. 040-2014-EM que extiende el criterio del D.S. 028-2023-EM.*
- **Propuesta 15.** Permitir la modificación de la PTAR mediante comunicación ambiental cuando no aumenta la carga contaminante. *Modificación conjunta de tres normas hídrico-ambientales.*
- **Propuesta 24.** Convertir el Informe Técnico Minero de concesión de beneficio en aprobación automática. *Modificación del RPM y del reglamento de concesión de beneficio.*
- **Propuesta 25.** Habilitar obras preliminares bajo declaración jurada mientras se evalúan modificaciones de la autorización de inicio de explotación. *Modificación del RPM con régimen sancionador vinculado.*
- **Propuesta 27.** Permitir avanzar todas las etapas de la consulta previa desde la admisión a trámite del IGA, a facultad del titular. *Modificación de la R.M. 403-2019-MINEM-DM y del D.S. 020-2020-EM.*
- **Propuesta 28.** Reconocer la información del EIAd como insumo vinculante del Plan de Cierre (complemento al D.S. 006-2025-EM). *Modificación del Reglamento de la Ley N.º 28090, complementaria al D.S. 006-2025-EM.*
- **Propuesta 30.** Régimen graduado y predecible de gestión de la garantía financiera del Plan de Cierre. *Modificación de los Arts. 62 y 64.1 del Reglamento del Cierre de Minas (D.S. 033-2005-EM modificado por D.S. 006-2025-EM).*
- **Propuesta 31.** Alinear los recursos de las agencias reguladoras a su carga efectiva: presupuesto indexado y financiamiento parcial con cargo al proyecto. *Ley o Decreto Legislativo sobre financiamiento del regulador.*
- **Propuesta 32.** Disciplina institucional: tablero público interagencial y calendario formal de actualización normativa. *Directiva del MEF para el tablero público + D.S. de la PCM para el calendario.*



Paquete 3. Más allá de dieciocho meses (Horizonte +18 meses: 3 propuestas)

Este paquete contiene las reformas estructurales del sistema regulatorio minero: aquellas que requieren ley del Congreso o decreto legislativo con facultades delegadas, reasignación de competencias entre agencias, rediseño presupuestal o construcción de capacidades estatales de largo aliento. Su maduración política toma tiempo, pero su efecto transformador sobre la arquitectura del sistema es el mayor de los cuatro paquetes.

- **Propuesta 5.** Transferir al SENACE la competencia de la opinión técnica hídrica en la certificación ambiental. *Modificación de la Ley de Recursos Hídricos o su reglamento, con transferencia presupuestal.*
- **Propuesta 12.** Reevaluar la adscripción de la ANA hacia el Ministerio del Ambiente o la Presidencia del Consejo de Ministros. *Modificación legal de la Ley N.º 29338 (Ley o Decreto Legislativo).*
- **Propuesta 19.** Paralelismo de la consulta previa con el proceso de certificación ambiental, sin condicionar la emisión de la RCA. *Modificación del Reglamento de la Ley de Consulta Previa (D.S. 001-2012-MC) y de la R.M. 403-2019-MINEM-DM, sin tocar la Ley N.º 29785.*

Paquete 4. Propuestas que requieren análisis técnico adicional (Horizonte por definir: 2 propuestas)

Este paquete agrupa propuestas cuya dirección de reforma es sólida pero cuyos parámetros de implementación exigen estudios técnicos detallados —diseño institucional fino, calibración de umbrales, articulación con el régimen de consulta previa— antes de fijarse. Deben abordarse en paralelo a los otros paquetes, de modo que al madurar técnicamente puedan incorporarse al Paquete 2 o al Paquete 3 según el tipo de instrumento que finalmente requieran.

- **Propuesta 9.** Términos de Referencia diferenciados por tipo de minería (transversal al sistema de certificación ambiental; mediano-largo plazo). *Requiere desarrollo técnico especializado para diferenciar TdR por tipo de operación.*
- **Propuesta 16.** Restringir a la ANA a política general y lineamientos, con ejecución y fiscalización en SENACE y otras entidades sectoriales (mediano-largo plazo). *Requiere diseño institucional detallado de la redistribución de funciones entre ANA y SENACE.*



5 | Referencias bibliográficas

APOYO Consultoría. (2018). *Estudio de simplificación administrativa para destrabar la inversión minera*. Lima.

Autoridad Nacional del Agua (ANA). (2013). *Disposiciones aplicables a la autorización de vertimientos* (R.J. 224-2013-ANA).

Autoridad Nacional del Agua (ANA). (2024). *Cómputo del plazo de vigencia desde el inicio de obras* (R.J. 0357-2024-ANA).

Congreso de la República. (2000). *Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos* (Ley N.º 27332).

Congreso de la República. (2001). *Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental* (Ley N.º 27446).

Congreso de la República. (2002). *Ley que declara de interés nacional el inventario, catastro, investigación, conservación, protección y difusión de los sitios y zonas arqueológicas del país* (Ley N.º 27721).

Congreso de la República. (2003). *Ley que regula el Cierre de Minas* (Ley N.º 28090).

Congreso de la República. (2004). *Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación* (Ley N.º 28296).

Congreso de la República. (2009). *Ley de Recursos Hídricos* (Ley N.º 29338).

Congreso de la República. (2011). *Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)* (Ley N.º 29785).

Congreso de la República. (2012). *Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)* (Ley N.º 29968).

Congreso de la República. (2012). *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013* (Ley N.º 29951).

Congreso de la República. (2015). *Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil* (Ley N.º 30299).



- Congreso Nacional Argentino. (2024). *Ley 27.742, Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones* (RIGI).
- Congreso Nacional de Chile. (2011). *Ley 20.551, Regula el cierre de faenas e instalaciones mineras*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (s. f.). *Estadísticas sectoriales del sector minero peruano*.
- Instituto Peruano de Economía (IPE). (2023). *¿Qué estamos perdiendo como país? El impacto económico de los conflictos sociales y la tramitología en la minería*. Lima. <https://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2023/09/El-impacto-economico-de-los-conflictos-sociales-y-la-tramitologia-en-la-mineria.pdf>
- Ministerio de Agricultura. (2010). *Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos* (D.S. 001-2010-AG).
- Ministerio de Cultura (MINCUL). (2012). *Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa* (D.S. 001-2012-MC).
- Ministerio de Cultura (MINCUL). (2022). *Reglamento de Intervenciones Arqueológicas* (D.S. 011-2022-MC).
- Ministerio de Cultura (MINCUL). (2025). *Ajustes al Diagnóstico Arqueológico de Superficie* (DAS) (D.S. 004-2025-MC).
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (1992). *Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería* (D.S. 014-92-EM).
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2005). *Reglamento de la Ley de Cierre de Minas* (D.S. 033-2005-EM).
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2014). *Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero* (D.S. 040-2014-EM).
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2017). *Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera* (D.S. 042-2017-EM).
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2019). *Reglas de identificación y consulta previa en el sector minero* (R.M. 403-2019-MINEM/DM).
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2020). *Comunicación Previa Ambiental* (D.S. 005-2020-EM).



- Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2020). *Modificación del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera* (D.S. 019-2020-EM).
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2020). *Reglamento de Procedimientos Mineros* (D.S. 020-2020-EM).
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2023). *Procedimiento único MINEM-ANA para la exploración* (D.S. 028-2023-EM).
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2024). *Guías para la Ficha Técnica Ambiental simplificada* (R.M. 237-2024-MINEM/DM).
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2025). *Modificación del Reglamento de la Ley de Cierre de Minas* (D.S. 006-2025-EM).
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2025). *Prepublicación del proyecto que modifica los artículos 13 y 32 del Reglamento de la Ley de Cierre de Minas* (R.M. 317-2025-MINEM/DM).
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (s. f.). *Mapa Inversiones* [base de datos]. <https://mapainversiones.minem.gob.pe>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS). (2019). *Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General* (D.S. 004-2019-JUS).
- Ministerio del Ambiente (MINAM). (2009). *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* (D.S. 019-2009-MINAM).
- Ministerio del Ambiente (MINAM). (2024). *Procedimiento Único del Proceso de Certificación Ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE* (D.S. 013-2024-MINAM).
- Ministerio del Interior (MININTER). (2017). *Reglamento de la Ley de Armas, Municiones y Explosivos* (D.S. 010-2017-IN).
- Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (2012). *Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* (D.S. 40/2012-MMA).
- Parliament of Australia. (1999). *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999* (EPBC Act).
- Parliament of Canada. (2019). *Impact Assessment Act*.
- Presidência da República do Brasil. (2023). *Decreto 11.349, que reubica la Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico en el Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima*.



Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2021). *Análisis de Calidad Regulatoria* (D.S. 063-2021-PCM).

Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE). (2024-2026). *Reportes públicos de tiempos de evaluación de instrumentos de gestión ambiental y de opiniones técnicas vinculantes*.

United States Congress. (2015). *Fixing America's Surface Transportation Act, Title 41* (FAST-41).



Simplificación administrativa y destrabe de la inversión