

Al final de una década de boom,

¿Qué le dejó la minería al Perú?

Balance 2004-2014

Lima, Noviembre 2015

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Molvina Zeballos
Presidenta del Directorio

Eduardo Ballón y Epifanio Baca
Coordinación Ejecutiva

Al final de una década de boom, ¿qué le dejó la minería al Perú? Balance 2004-2014

Lima, noviembre 2015.

Los contenidos de la cartilla "Al final de una década de boom, ¿qué le dejó la minería al Perú? Balance 2004-2014" son una adaptación de las Conclusiones del Reporte 19 de Vigilancia de las Industrias Extractivas, publicación del Grupo Propuesta Ciudadana, que forma parte del Sistema Vigila Perú.

Elaboración de contenidos: Epifanio Baca y Gustavo Ávila.

Cuidado de edición: Teresa Cabrera.

Diseño y diagramación: Renzo Espinel y Luis de la Lama.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-15887

Editado por:

Grupo Propuesta Ciudadana
Calle León de la Fuente 110, Lima 17
613 8313 / 613 8314 Fax: 613 8315
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@desco.org.pe

Impreso en:

Impresión Arte Perú S.A.C.
Jr. Recuay 375-A - Breña
Telf: 3323401 • RPC: 986601361



Esta publicación contó con el aporte de USAID,
Natural Resource Governance Institute
y Pan para el Mundo.



Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

Al final de una década de boom, ¿Qué le dejó la minería al Perú?

Balance 2004-2014

Índice

Presentación	5
1. No fue una riqueza compartida	7
2. Repartimos mal la torta	8
3. Generamos canon-dependencia	8
4. No gastamos solo, ni principalmente, en “monumentos inútiles”	10
5. Nos inundaron de recursos, pero aprendimos a gestionarlos	11
6. “Privatizamos” recursos públicos	12
7. Generamos desorden territorial e incertidumbre	13
8. Avanzamos en transparencia	15

Presentación

A lo largo del año 2014, el precio internacional de los metales, principal dinamizador en los últimos años del sector extractivo, continuó mostrando correcciones a la baja, como ocurre desde 2011; asimismo y de manera más abrupta, el precio del petróleo redujo a la mitad su valor en seis meses. Todo ello tendrá un claro efecto en la disminución del aporte fiscal del sector extractivo.

Hoy que la evidencia muestra que el ciclo de precios altos de las materias primas ha llegado a su fin, podemos afirmar que hemos entrado a un nuevo escenario, cerrando en nuestro país un período (2004-2014) caracterizado por el incremento de la inversión, la producción, las reservas internacionales, los ingresos para las empresas y la recaudación fiscal del sector extractivo. Este *boom* extractivo permitió al Estado peruano distribuir recursos entre los gobiernos subnacionales y llevar adelante diversos programas y proyectos en la fase inicial del proceso de descentralización. Por otro lado, la inequitativa redistribución de recursos, amplió las brechas sociales y económicas, dejando en evidencia la falta de capacidades y el déficit de institucionalidad del Estado, fenómenos que, agravados por la corrupción, impidieron sentar las bases de la reforma y modernización estatal.

Al mismo tiempo, han sido años de controversia. En el campo económico, se generó un debate alrededor de la aplicación de la Ley de regalías mineras y de la negativa de un grupo de empresas a cumplir con dichos pagos en virtud de sus contratos de estabilidad tributaria; también, en el inicio del gobierno de Ollanta Humala se discutió la aplicación de un impuesto a las sobreganancias, propuesta que fue desplazada por la aplicación del gravamen minero, cuyos efectos no han sido evaluados. En tanto, en el campo social, los conflictos entre empresas y comunidades locales se reprodujeron en varias regiones del país debido a que éstas perciben que sus derechos económicos y sociales son vulnerados frente a un Estado con poca capacidad y voluntad para hacer cumplir las normas socio-ambientales, las que a su vez son cuestionadas por su permisividad excesiva.

Actualmente, la discusión sobre el sector extractivo está centrada entre continuar, con algunos ajustes, el actual modelo o virar hacia una estructura más diversificada. Si bien en 2014 se publicó el Plan Nacional de Diversificación Productiva, se percibe que éste cuenta con poco apoyo desde el Gobierno Nacional y que, por el contrario, se pretende continuar con el modelo extractivo actual. La necesidad de este debate se ve opacada por las voces de quienes afirman que el país creció a una menor velocidad debido a que no se llevaron adelante algunos proyectos mineros producto de los conflictos sociales y las trabas burocráticas.

En esta línea, los gremios empresariales exigen medidas que permitan agilizar los procesos administrativos que debe seguir la inversión. Entre estas medidas se propone la implementación de la ventanilla única, las limitaciones para la aplicación de la ley de consulta previa y la agilización de la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Asimismo, la creación en 2013 de la Sociedad Peruana de Hidrocarburos expresa

la voluntad de una más fuerte presencia pública de los intereses de las empresas petroleras. Permeable a esta presión, a lo largo de 2014, el Gobierno Nacional impulsó una serie de medidas tributarias y de simplificación de procedimientos y permisos para dinamizar la inversión.

De este contexto han surgido claramente dos preocupaciones. Por un lado, en razón de la multiplicación de conflictos sociales ligados a la actividad extractiva, se habla de la necesidad de una mejor gestión sectorial y territorial del sector extractivo. De otro lado, en relación a la captación y redistribución de los recursos, un reto pendiente es fortalecer la capacidad de gestión del aparato público en todos sus niveles. Entre ambas, creemos necesario promover una discusión abierta acerca de los resultados e impactos logrados con los recursos provenientes de la renta de las industrias extractivas en estos años de *boom*.

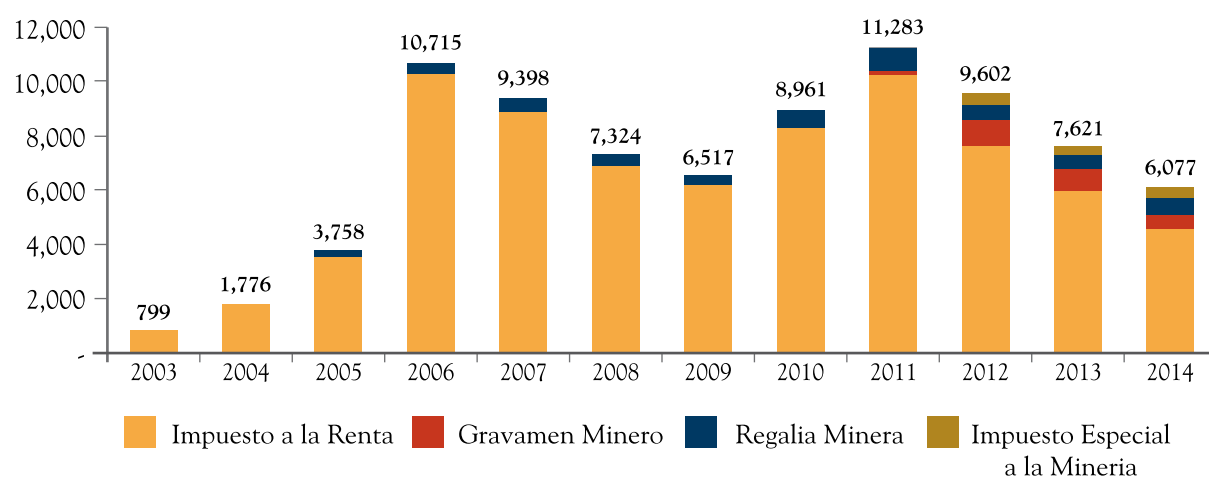
En otros términos, planteamos en esta cartilla un debate sobre el rol que cumplió la minería en nuestra sociedad, un balance sobre la generación, distribución y uso de la renta extractiva en el país. Su publicación, a cargo de Grupo Propuesta Ciudadana, es posible gracias al apoyo de USAID, Natural Resource Governance Institute y Pan para el Mundo.

1. No fue una riqueza compartida

Entre los años 2004 - 2014, el sector extractivo resultó favorecido por un escenario extraordinario de precios altos y demanda creciente de recursos naturales. Esto incentivó la llegada de grandes inversiones al sector que incrementaron la producción y las ganancias de las empresas y, por consiguiente, la recaudación de ingresos fiscales del Estado.

Renta minera capturada por el Estado, 2003-2014

En millones de nuevos soles



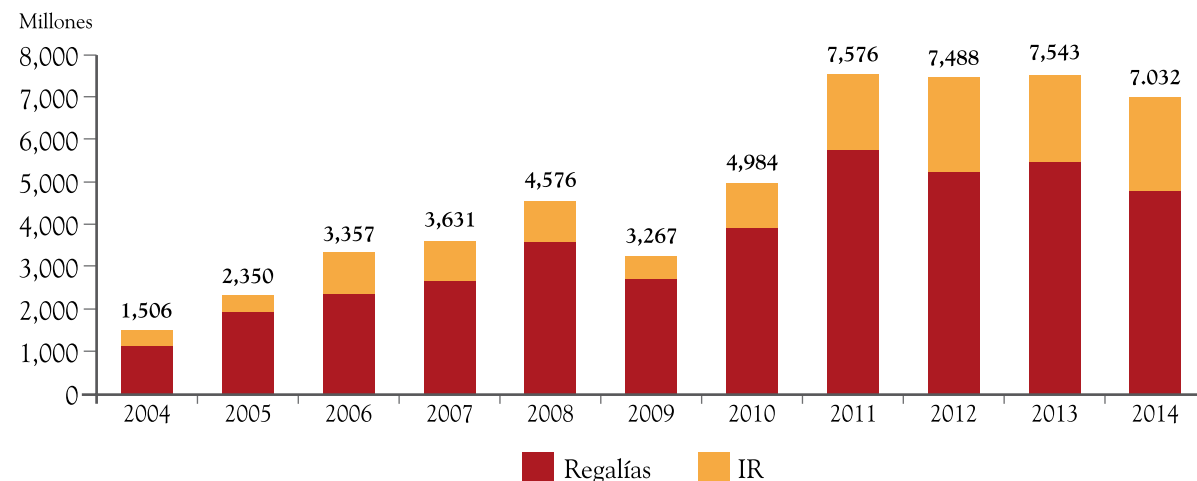
Fuente: Transparencia Económica, Sunat.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Nota: Para el 2014, el Impuesto a la Renta se estima en S/. 4,766 millones, en función a los datos estimados de canon minero a ser transferido en julio 2015, que tendrían una reducción del 20%.

Renta hidrocarburífera capturada por el Estado, 2004-2014

En millones de nuevos soles



Fuente: Perupetro/Sunat.

Este escenario posicionó al sector extractivo –minero e hidrocarburífero–, como muy importante para la economía pese a los reducidos encadenamientos productivos que genera y a su bajo aporte al PBI y al empleo.

Con un aporte a la caja fiscal que alcanzó en promedio el 23% de los ingresos del gobierno central en el período de mayor bonanza (2006-2011), este modelo aseguró recursos suficientes para financiar obra pública y programas sociales, por lo que los gobiernos de turno mantuvieron casi inalterables las políticas económicas gestadas en la década del 90, perdiendo así la oportunidad de participar en mejores condiciones de la riqueza generada. No es claro que el incremento en monto de la captura de renta por parte del Estado -debido principalmente a los precios- se haya producido en proporción al valor de los recursos extraídos. Incluso después de la aplicación del nuevo esquema tributario para la minería¹, se discute si el país debió aplicar mecanismos que le permitieran capturar más renta en la medida en que los precios aumentaban. El gravamen minero que entró en vigencia en 2011 resultó tardío para lograr dicho objetivo.

2. Repartimos mal la torta

Las transferencias de recursos hacia los gobiernos subnacionales, por canon y regalías, se vieron favorecidas por la recaudación creciente de recursos por parte del Estado. Sin embargo, el que estas transferencias estuvieran concentradas en las principales zonas productoras, generó inequidades en la distribución del presupuesto en perjuicio de las regiones y localidades no productoras. Este problema fue gradualmente corregido por las transferencias compensatorias realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) aunque utilizando mecanismos discrecionales y poco transparentes. El problema de la inequidad en la distribución del presupuesto persiste en menor medida y, tras diez años, el esquema de distribución del canon sigue sin modificación porque es políticamente difícil lograr en el Congreso de la República un consenso al respecto. Una eventual modificación de este esquema debe discutirse retomando la agenda de la descentralización fiscal, que nos permita avanzar hacia un sistema de transferencias más previsible, transparente y menos volátil.

3. Generamos canon-dependencia

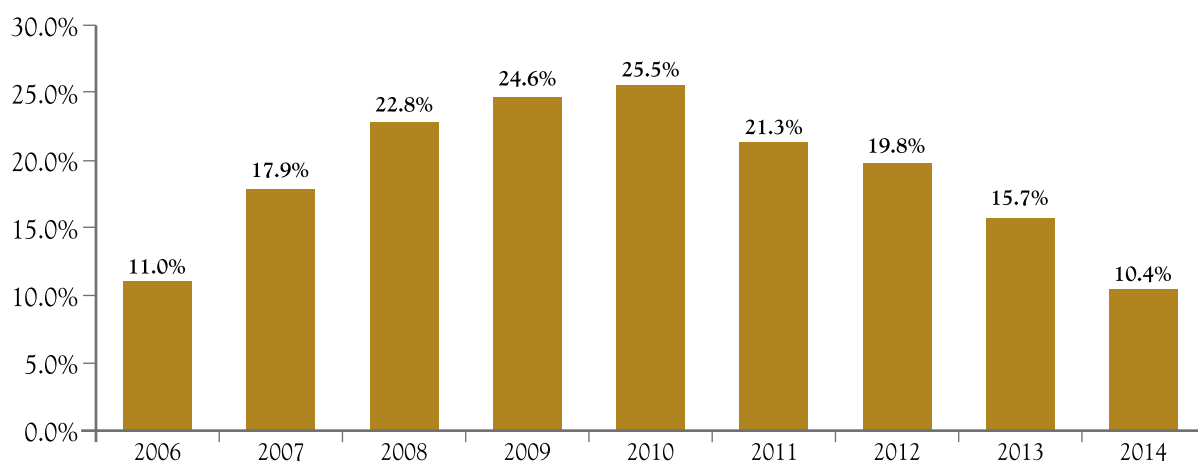
Con los recursos del canon y regalías los gobiernos subnacionales financiaron parte importante de sus inversiones. En algunos casos fue la principal fuente de financiamiento, reflejando una muy alta dependencia de las transferencias, en especial en el caso de las municipalidades de las regiones productoras.

Entre 2008 y 2012, alrededor de una quinta parte del presupuesto total de los gobiernos regionales se financió con transferencias de recursos provenientes principalmente de la minería. Esta situación empezó a revertir a partir de 2012, cuando los precios de los minerales caen, arrastrando a la baja las utilidades de las empresas

¹ La renta que obtiene el Estado por la extracción de recursos está compuesta actualmente por el Impuesto a la Renta (IR), las Regalías Mineras (RM), el Gravamen Especial a la Minería (GM) y el Impuesto General a la Minería (IEM). La RM fue modificada en 2011, mientras que GM e IEM son nuevos instrumentos aplicados desde 2011.

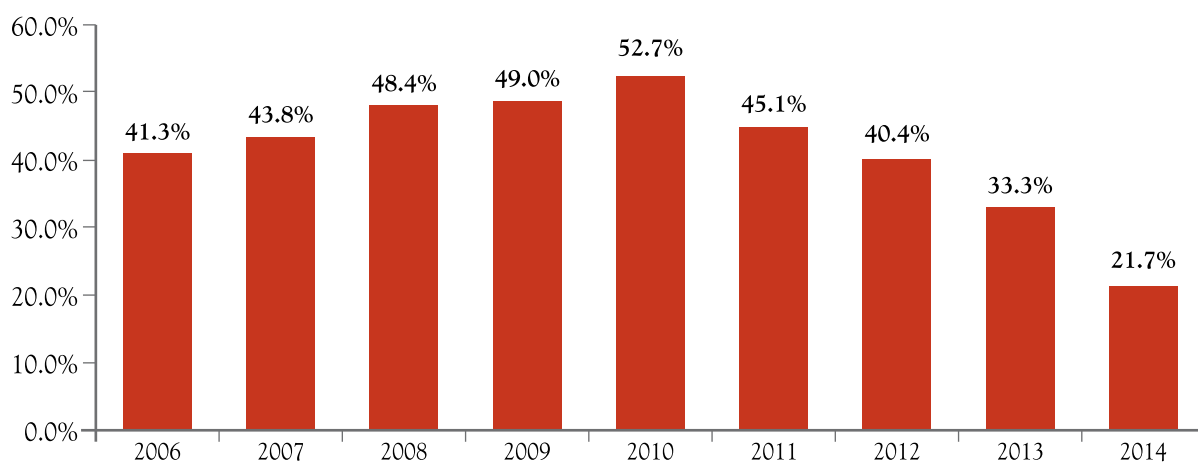
y con ellas las transferencias por canon. Las regiones mineras (Ancash, Cajamarca, Moquegua, Tacna, La Libertad) han visto reducirse drásticamente sus ingresos por concepto de canon minero, que pasó de S/. 5,200 millones en 2012 a S/. 2,000 en 2015. Frente a este escenario que combina ingresos a la baja y alta volatilidad, los reclamos de las autoridades y la protesta social van en aumento por la disminución del empleo generado a través de las obras públicas, entre otros factores.

Gobiernos regionales: Porcentaje del presupuesto total financiado con rubro canon y sobre canon, regalías, renta de aduanas y participaciones, 2006-2014



Fuente: Transparencia Económica.

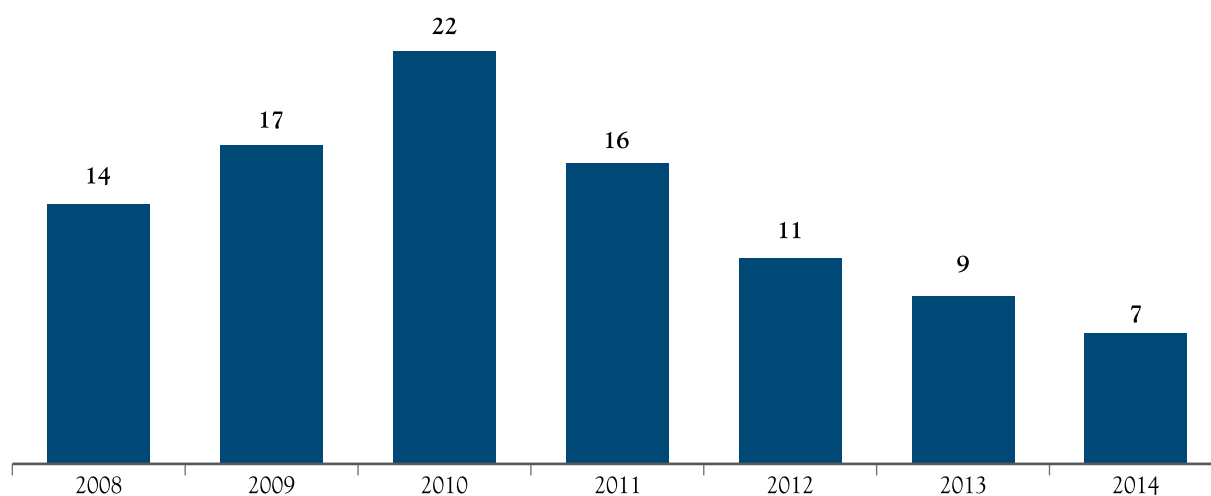
Gobiernos regionales: Porcentaje del presupuesto de inversiones financiado con el rubro Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, 2006-2014



Fuente: Transparencia Económica.

Sin embargo, el peso de la renta extractiva en el financiamiento de las inversiones en los gobiernos regionales ha disminuido. Hasta el año 2010 se financiaba con estos recursos más del 40% de las inversiones (incluso, entre 2009 y 2010 financiaron más del 50%), pero en adelante son cada vez menos los gobiernos regionales que financian al menos el 40% de sus inversiones con recursos del canon.

Número de gobiernos regionales que financian al menos el 40% de su presupuesto de inversiones con el rubro 18, entre 2008-2014



Fuente: Transparencia Económica.

4. No gastamos solo, ni principalmente, en “monumentos inútiles”

De los S/. 8,181 millones presupuestados para inversiones por parte de los gobiernos regionales en 2014, el 22% está financiado principalmente con recursos provenientes de las actividades extractivas. Estos recursos están orientados a proyectos en las funciones de Salud y Saneamiento (27.05%), Transporte (25.59%), Educación, Cultura y Deporte (20.05%) y Agropecuaria (13.98%), sumando en total 86.7%, siguiendo una tendencia que no ha variado significativamente respecto a los últimos diez años. Así, la evidencia contraviene la idea común de que las municipalidades y los gobiernos regionales asignan esos recursos a proyectos no prioritarios.

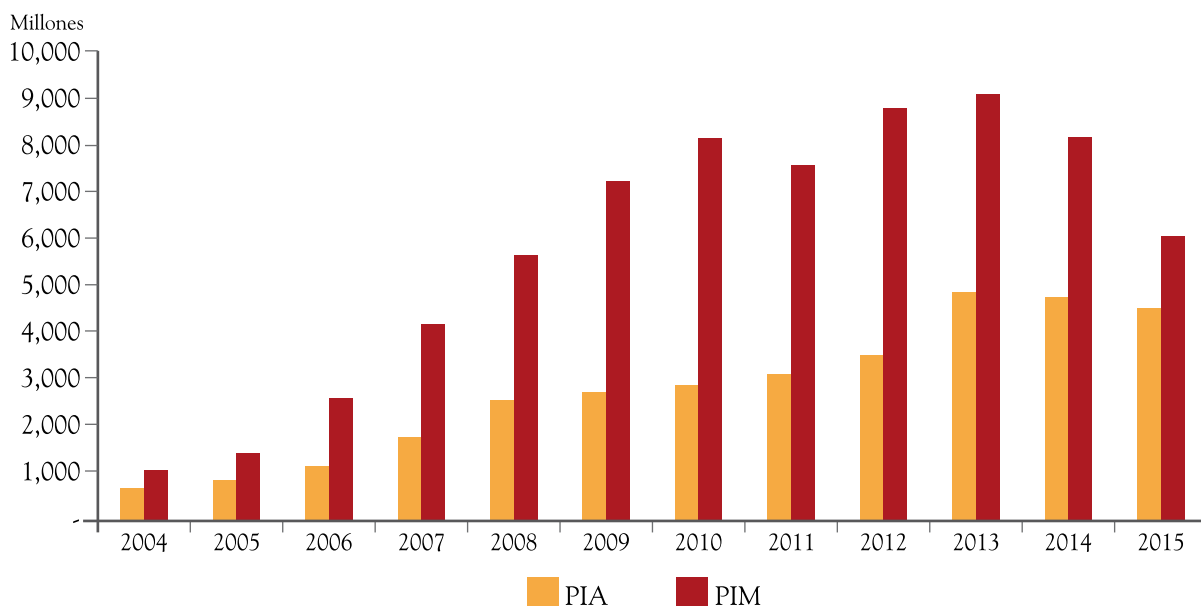
Si bien existe información que indica que alguna porción de estos recursos se destina a proyectos de nula trascendencia en algunas localidades, es una falacia generalizar que los recursos del canon se dilapidan. El problema de fondo de la inversión pública, tanto la que realizan los gobiernos descentralizados como el gobierno nacional, tiene que ver con la calidad del gasto: obras sobredimensionadas, problemas de diseño y alta incidencia de la corrupción. La ausencia de información que permita medir la calidad del gasto y su impacto es un déficit urgente a superar desde el Ministerio de Economía y Finanzas.

5. Nos inundaron de recursos, pero aprendimos a gestionarlos

Desde hace varios años se cuestiona y critica a las autoridades locales y regionales por su bajo nivel de ejecución del gasto. Sin embargo, la información que publica la plataforma Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas da cuenta de que en los últimos ocho años, en cifras agregadas, el gasto de inversión en los gobiernos regionales y municipalidades ha crecido a una velocidad mayor que aquel del Gobierno Nacional. Un aspecto que los críticos no consideran es que los presupuestos de inversión de los gobiernos regionales sufren fuertes modificaciones durante el año, producto principalmente de las transferencias extemporáneas de recursos provenientes de los sectores del Gobierno Nacional (Ministerios de Educación, Vivienda y Construcción, Transportes, entre otros) y que realizan cuando su gasto sectorial avanza menos que lo previsto. Una prueba de ello es que el avance de ejecución del gasto supera el 100% cuando se toma como referencia el presupuesto de apertura y solo disminuye cuando se alude al presupuesto modificado.

Presupuesto de apertura y presupuesto modificado de inversiones para los gobiernos regionales, 2004-2015

En millones de soles



Nota: Para el 2015, los datos son a la quincena de mayo 2015.

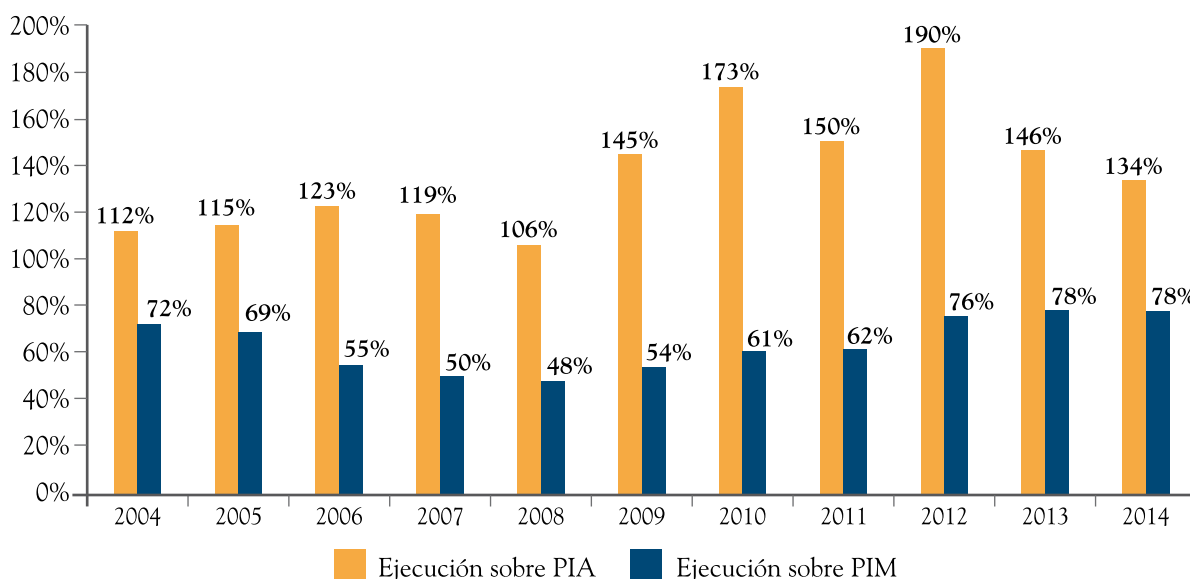
PIA: Presupuesto institucional de apertura.

PIM: Presupuesto institucional modificado.

Fuente: Transparencia Económica.

Avance en la ejecución de inversiones de los gobiernos regionales, 2004-2014

En porcentaje



Fuente: Transparencia Económica.

Como podemos apreciar, los porcentajes más bajos de ejecución corresponden a los años en los que los cambios en el presupuesto fueron más marcados; pero también se observa una tendencia de mejora en la eficacia del gasto a partir de 2009. Desde 2007, las transferencias por canon minero se realizan en una sola ocasión, de golpe, reemplazando la transferencia en doce cuotas que se realizaba hasta entonces. Este cambio introduce más volatilidad al presupuesto porque implica que en junio o julio los gobiernos regionales reciben una fuerte transferencia de recursos que es imposible ejecutar en los cinco o seis meses restantes. El resultado inevitable: los elevados saldos presupuestales sin ejecutar que son transferidos al año fiscal siguiente.

6. “Privatizamos” recursos públicos

Apelando a la supuesta “ineficiencia” o “mala gestión” de las inversiones por parte de los gobiernos locales y regionales y del Estado en general, desde el Ministerio de Economía y Finanzas se han tomado medidas orientadas a impulsar la participación del sector privado en la ejecución de obras públicas bajo el supuesto de una mayor eficiencia. Para ello se han implementando dos mecanismos: Asociaciones Público Privadas (APP) y Obras por Impuestos (OxI). En ambos se observa una mayor participación de las empresas dedicadas a las actividades extractivas, y particularmente mineras en el mecanismo de OxI. Esto se debe a los beneficios que este mecanismo les procura, sobre todo en términos de mejora de imagen: aunque se trata de recursos públicos las empresas incorporan discursivamente este mecanismo dentro de una aparente responsabilidad social empresarial. De un total de 1,550.3 millones de soles comprometidos, sólo diez empresas (entre ellas cinco mineras: Southern, Antamina, Volcan, Barrick y Goldfields; y dos bancos: BCP e Interbank) concentran más del 86%, y las cinco primeras, más del 72%.

Ranking de las diez empresas que mayores montos de inversión han ejecutado y/o comprometido en Obras por Impuestos, 2009-2015

En millones de nuevos soles

Empresa	Inversión ejecutada y/o comprometida							TOTAL 2009-2015 ⁽¹⁾
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ⁽¹⁾	
Southern Perú	-	-	160.3	20.7	102.8	178.1		461.9
Banco de Crédito del Perú	-	4.6	6.2	74.2	129.2	176.9		391.1
Grupo Volcan	-	-	11.3	25.5	47.0	11.7		95.5
Antamina	-	-	-	-	12.1	69.7	4.6	86.4
Telefónica del Perú S.A.	-	3.6	5.6	8.7	54.5	10.6		83.0
Interbank	-	-	54.8	-	8.0	14.7		77.5
Backus	1.7	-	30.4	-	16.8			48.9
Minera Barrick	-	-	-	7.5	7.4	18.1		33.0
Cementos Pacasmayo S.A.A.	4.3	-	-	13.8	-	13.7		31.8
GoldFields	-	-	-	-	18.5			18.5

Fuente: ProInversión.

(1) Al 09 de abril de 2015.

Entre 2009 y abril de 2015 se han registrado 1,550.3 millones de soles en compromisos de inversión en el programa de OXI. El incremento significativo en el monto comprometido en 2011 se explica por la construcción del puente Chilina (Arequipa), por una inversión de 245.5 millones de soles. Luego hay una clara tendencia al alza en la implementación de los proyectos y en la participación de los capitales privados, notoriamente en 2013, cuando el número de obras dobló al de 2012 y multiplicó la inversión por 2.4 veces respecto al año anterior.

Proyectos e inversión comprometida o ejecutada por Obras por Impuesto, 2009-2015

En millones de nuevos soles

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ⁽¹⁾	Total
Nº proyectos	2	5	7	19	35	86	5	159
Monto	6.0	10.3	272.8	178.0	439.2	639.5	4.6	1,550.4

Fuente: ProInversión.

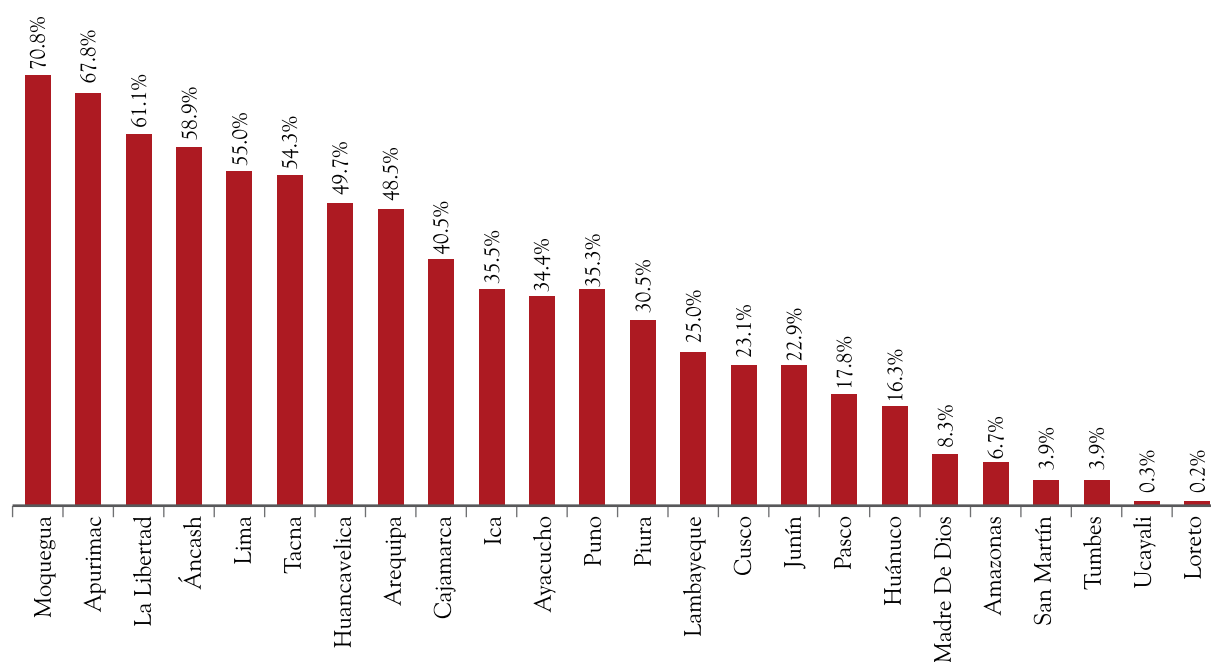
(1) Al 09 de abril de 2015.

La evidencia internacional muestra que las obras realizadas mediante APP son mucho más costosas, y su ejecución adolece de poca transparencia. En el Perú, hemos demostrado que gran parte de las empresas mineras que gestionaron los recursos del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo no cumplieron con elaborar los estudios de evaluación de impacto final de los proyectos implementados y, por tanto, no es posible conocer los impactos producidos por la aplicación de estos recursos, que ascendieron a S/. 2,300 millones de soles.

7. Generamos desorden territorial e incertidumbre

Se ha producido un crecimiento acelerado de las concesiones mineras en el territorio nacional, en particular en la sierra y selva. Así, entre 1992 y 2014 el número de concesiones se multiplicó por ocho, mientras que la superficie (en hectáreas) entregada lo hizo por once. En esta dinámica de ocupación del territorio, incluso algunas áreas naturales protegidas y territorios reservados son presionados por las concesiones y, en algunos casos, se les superponen derechos de uso, lo cual genera una sensación de temor, desconfianza y el reclamo de las autoridades locales y líderes de comunidades campesinas y nativas.

Porcentaje del territorio ocupado por concesiones mineras por departamento, 2014



Fuente INGEMMET, Mayo 2014.
Elaboración propia.

Si bien sólo una pequeña parte de los territorios concesionados están ocupados por algún tipo de actividad minera, esta situación contribuye a la conflictividad social que vive el país. Por ello, el sistema actual de entrega automática de concesiones debe ser revisado y modificado.

8. Avanzamos en transparencia

La transparencia en el sector extractivo, considerando toda la cadena de valor de la industria, muestra por igual avances y retrasos. No se tiene información suficiente sobre el gasto social de las empresas extractivas, ni sobre los gastos ambientales vinculados a los Estudios de Impacto Ambiental aprobados, cuestiones que se encuentran a la base de varios de los conflictos sociales latentes o vigentes en el país. Sin embargo, mediante la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI), que se implementa en Perú desde 2005, se han publicado cuatro estudios nacionales (el primero para los años 2004-2007, el segundo 2008-2010, el tercero 2011-2012 y el cuarto en 2013) en los que la información de los pagos tributarios y no tributarios de las empresas se concilia con los ingresos que registra el Estado peruano por dichos pagos.

Empresas participantes en todos los estudios de conciliación EITI

Minería	Hidrocarburos
1. Minera Pampa de Cobre	1. Maple Gas Corporation del Perú
2. Sociedad Minera Cerro Verde	2. Pluspetrol Perú Corporation
3. Minsur	3. Pluspetrol Camisea
4. Anglo American Michiquillay	4. Hunt Oil Company of Perú
5. Southern Perú Copper Corporation,	5. Repsol Exploración Perú
6. Compañía de Minas Buenaventura	6. Olympic Perú INC
7. Minera Yanacocha	7. Petrobras Energía Perú
8. Compañía Minera Antamina	8. Pluspetrol Norte
9. Río Tinto Minera Perú Limitada	
10. Compañía Minera Milpo	
11. Sociedad Minera El Brocal	
12. Compañía Minera Raura	
13. Minera Barrick Misquichilca	
14. Empresa Minera Los Quenuales	

Fuente: Estudios de Conciliación Nacional EITI - MINEM.

El estudio más reciente destaca que las 63 empresas participantes han publicado el pago por impuesto a la renta, renunciando al secreto tributario. La principal utilidad de esta información es que permite a los gobiernos locales y regionales verificar si las transferencias que reciben por canon minero corresponden a lo que establece la Ley, tema sobre el que persisten dudas, sobre todo ahora que los recursos del canon se reducen considerablemente. Finalmente, permite mayor transparencia respecto a la información sobre el proceso de cálculo de la renta imponible de las empresas, también protegida por el secreto tributario.

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA

CEPES

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



cedep

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



ASOCIACION
ARARIWA

Asociación ARARIWA

cbc centro
bartolomé
de las casas

Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC

ceder
Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER

cedepas
centro ecuménico de
promoción y acción social
norte

Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS

alternativa
CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN POPULAR

Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfonos: 613 8313, 613 8314. Telefax: 613 8315
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@desco.org.pe
facebook.com/PuritaEnergiaColectiva/
facebook.com/Nos-Sale-A-Cuenta