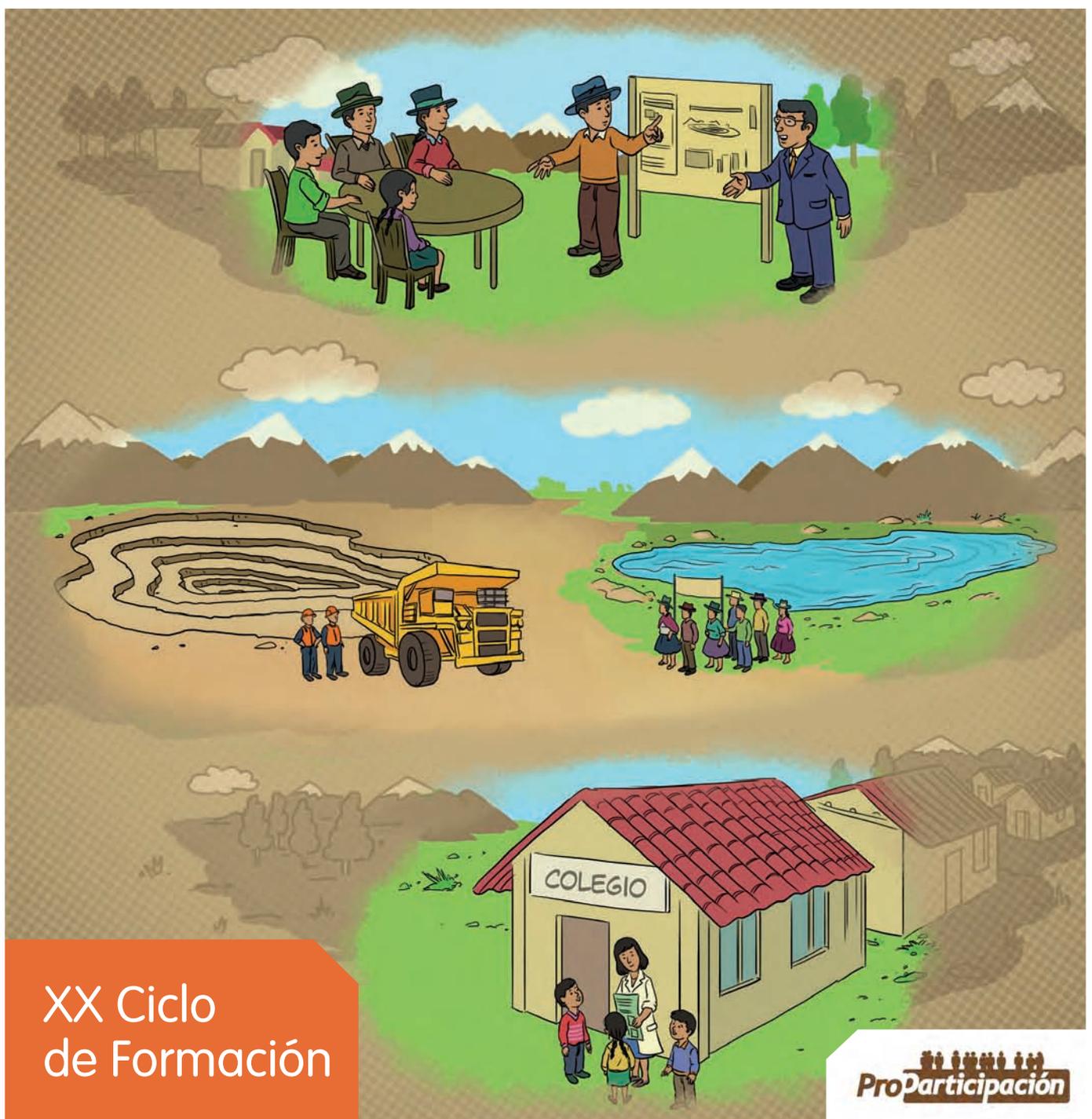


# INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y TRANSPARENCIA

Para una explotación sostenible de los recursos naturales



XX Ciclo  
de Formación

 ProParticipación

# INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y TRANSPARENCIA

Para una explotación sostenible  
de los recursos naturales

GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

**Presidente del Directorio**  
Molvina Zeballos

**Coordinador Ejecutivo**  
Eduardo Ballón

**Director del Programa  
Proparticipación:**  
Epifanio Baca

**Responsable del  
Área de Formación**  
Yuri Gómez

**Coordinación de Edición**  
Erika Acosta

**Elaboración de Contenidos**  
Claudia Viale

**Diseño, Diagramación  
e Ilustraciones**  
One Concept

**ProParticipación**



Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID

Hecho en el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú  
Nº 2013-09170

Impreso en:  
Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Psje. María Auxiliadora 156 - Breña

Primera Edición  
Lima - Perú, Julio de 2013  
Tiraje: 1,000 ejemplares

## Presentación

En la última década, en respuesta a un ciclo largo de alta demanda y altos precios por los minerales y los hidrocarburos, el peso del sector extractivo (minería, gas y petróleo) en la economía peruana aumentó considerablemente. El crecimiento acelerado de las inversiones, especialmente en el sector minero, contribuyó al crecimiento de las exportaciones y de los ingresos fiscales, pero al mismo tiempo generó crecientes conflictos sociales que afectan la gobernabilidad. Como se recordará dos gabinetes ministeriales del actual gobierno fueron removidos por la agudización de dichos conflictos.

Asimismo, el debate sobre el impuesto a las ganancias extraordinarias de las empresas mineras fue un tema central en el debate público desde el 2006 y ganó consenso en el proceso electoral del 2011. Por ello, al inicio del gobierno de Ollanta Humala el Congreso de la República logró aprobar tres medidas: el Gravamen Especial a la Minería, el Impuesto Especial a la Minería y la regalía minera ajustada, cuyos ingresos servirían para financiar las políticas de inclusión social. Por otra parte, la conflictividad social alrededor de los proyectos extractivos impulsó cambios en el marco legal del sector como la aprobación de la Ley de Consulta Previa, asignando nuevos roles al Ministerio de Cultura, y la creación del SENACE (Servicio Nacional de Certificación Ambiental) para la evaluación y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental bajo el liderazgo del Ministerio del Ambiente.

Considerando que las inversiones mineras muestran una tendencia creciente para los años próximos, es necesario generar un amplio debate sobre la llamada "Nueva Minería" en el Perú, de tal modo que este sector contribuya al desarrollo respetando los derechos de las comunidades indígenas y garantizando altos estándares ambientales. En este contexto, el presente ciclo de formación es una primera aproximación al tema, que abarca toda la cadena de valor de la industria extractiva. En los próximos ciclos abordaremos algunos de ellos con mayor detalle.

A continuación presentamos el documento base del presente ciclo de formación. Este documento incluye los conceptos básicos y los principales retos para la sociedad civil en cada una de las dimensiones de la cadena de valor de las industrias extractivas, desde el otorgamiento de concesiones y la decisión de explotar el recurso, hasta el uso de los ingresos que genera la actividad y sus impactos. Esta oferta formativa se realiza en el marco del Proyecto ProParticipación apoyado por USAID.

## Indice

### Presentación

- I. Importancia de las industrias extractivas en la economía, la descentralización y contexto institucional
- II. La cadena de valor de las industrias extractivas
  1. ¿Explotar o no los recursos?: aspectos a considerar para tomar buenas decisiones
  2. Contratos y concesiones
  3. Generación de renta y tributación: conozcamos los impuestos y pagos de las empresas mineras y de hidrocarburos al Estado Peruano
  4. Distribución del canon a Gobiernos Regionales y Locales
  5. Uso del canon en los Gobiernos Subnacionales
- III. La importancia y retos de la participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales
  1. Ordenamiento Territorial
  2. Zonificación Económica y Ecológica
  3. La transparencia y la vigilancia

# I. IMPORTANCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN LA ECONOMÍA, DESCENTRALIZACIÓN Y CONTEXTO INSTITUCIONAL

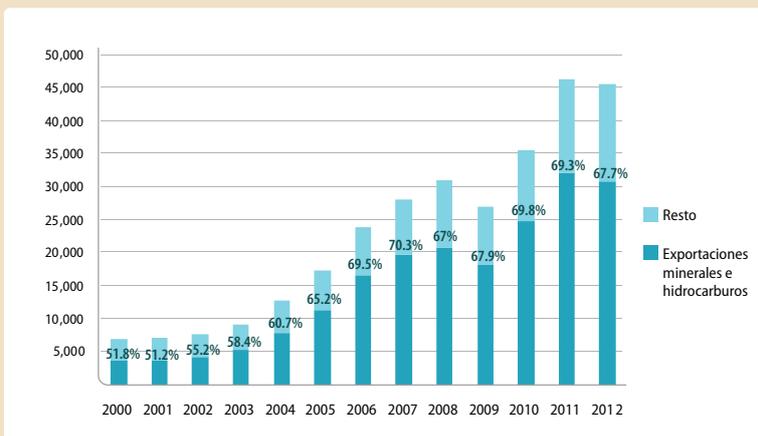
En la última década, el peso del sector extractivo (minería e hidrocarburos) en la economía peruana ha aumentado considerablemente, debido a la demanda

constante y los altos precios de los minerales y la energía. A continuación, mostramos algunos indicadores que grafican su importancia:

- El sector minero y de hidrocarburos es relevante en la canasta exportadora del país. Como podemos observar en el siguiente cuadro, el **67.79%** del total de las exportaciones son ocupados por el sector extractivo.



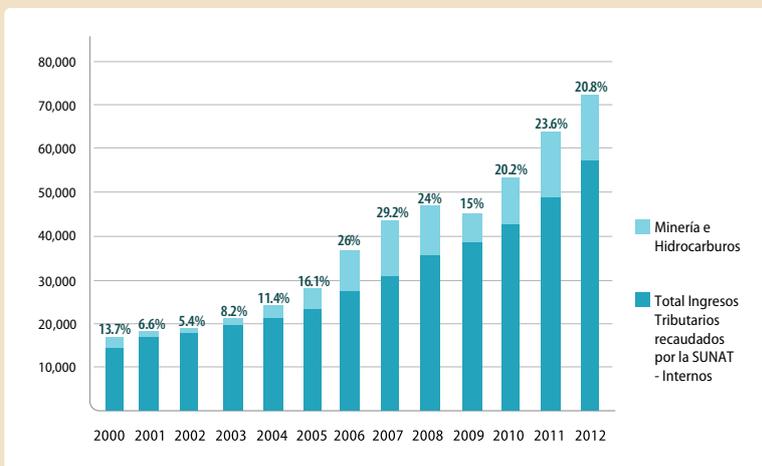
**CUADRO 1**  
Participación del sector extractivo en las exportaciones totales del Perú (millones de soles)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

- El sector minero e hidrocarburos aporta un porcentaje importante del total de impuestos recaudados por el Estado. Actualmente su aporte representa poco más del **20%** del total de impuestos.

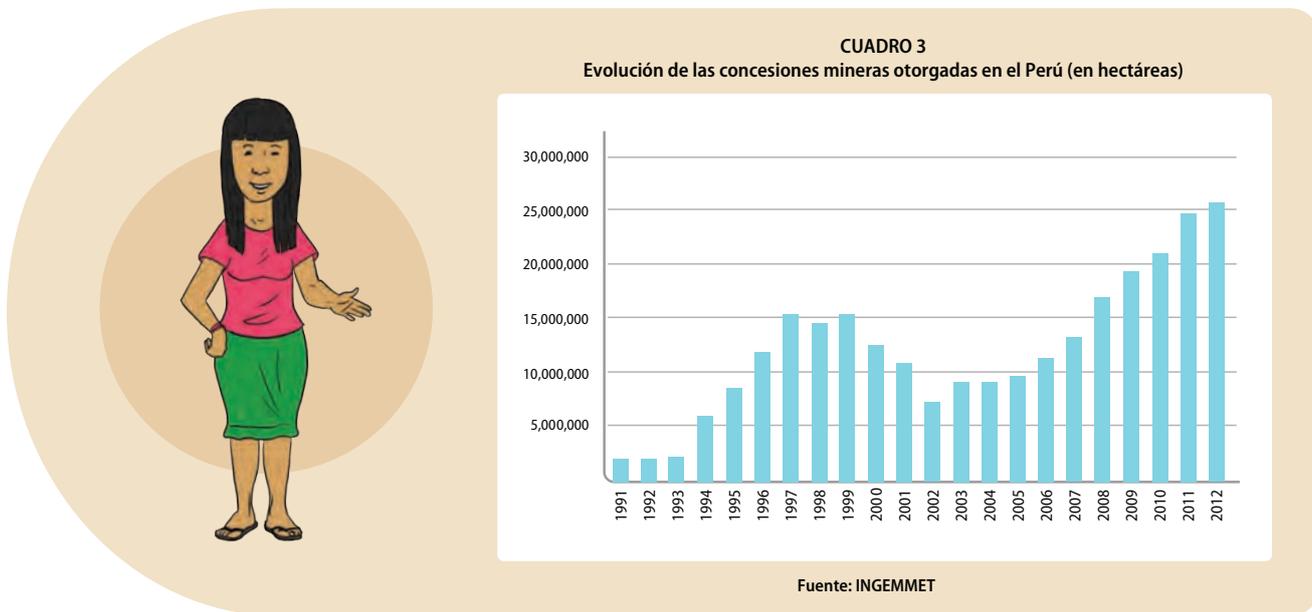
**CUADRO 2**  
Participación del sector extractivo en los impuestos internos del Perú (millones de soles)



Fuente: SUNAT



- Esta importancia económica, también ha venido acompañada de una mayor presencia en el territorio. En el 2012, la cantidad de **hectáreas concesionadas** por el sector minero superó los **25 millones**, que representan el 20% del territorio peruano.



“ Es importante mencionar que aunque las concesiones representan el 20% del territorio, solo en una pequeña parte de ellas se está llevando a cabo actividades de exploración y explotación. Según los datos del Ministerio de Energía y Minas, solo en el 0.3% del territorio se está realizando exploración y solo en el 0.89% se está realizando explotación<sup>1</sup>. Sin embargo, la concesión implica un derecho al concesionario, por lo tanto, esto ya podría ser un riesgo para la comunidad que vive en esa zona. ”

#### Resumiendo...

- En los últimos cinco años, el sector minero y de hidrocarburos representó el 68% del total de las exportaciones de nuestro país.
- En el año 2012, este sector representó el 7% del Producto Bruto Interno.
- Actualmente el 21% de los ingresos tributarios provienen de las empresas extractivas.
- 25 millones de hectáreas han sido concesionadas a empresas mineras el año 2012, lo que supone el 20% del total del territorio peruano.

1. Ministerio de Energía y Minas. Mapa de Proyectos Mineros, abril 2013.

## El proceso de descentralización y las industrias extractivas

Con el crecimiento de la industria minera y de hidrocarburos en los diversos territorios del país, surge la preocupación de quiénes toman las decisiones, y qué criterios se deben priorizar, considerando el proyecto de desarrollo económico y social que se ha planificado para la región y el cuidado del territorio y sus recursos naturales y el patrimonio histórico, que tiene también un gran valor para las comunidades.

En el proceso de descentralización se han otorgado **competencias importantes a los gobiernos regionales y locales** en relación al ordenamiento territorial y la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).

Con esta herramienta de planeamiento, estos niveles de gobierno podrán tener un rol clave en la definición del uso de sus territorios y de esta manera, influir en el modelo de desarrollo de su región.

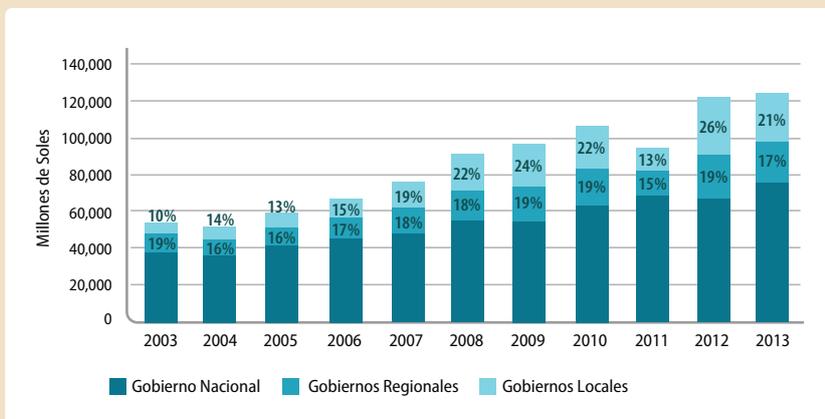
Otro aspecto relevante es la **descentralización de los ingresos fiscales**, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, los gobiernos regionales y locales han aumentado su participación en el presupuesto nacional. Y esto ha sido en gran medida gracias a la legislación sobre la distribución de la renta de las in-



dustrias extractivas a los gobiernos regionales y locales aprobada el año 2000. El presente año 2013 observamos que los gobiernos locales representan el 21% del presupuesto nacional y los regionales el 17%, mientras que el gobierno nacional representa el 62%.



**CUADRO 4**  
Participación de los distintos niveles de gobierno en el presupuesto nacional



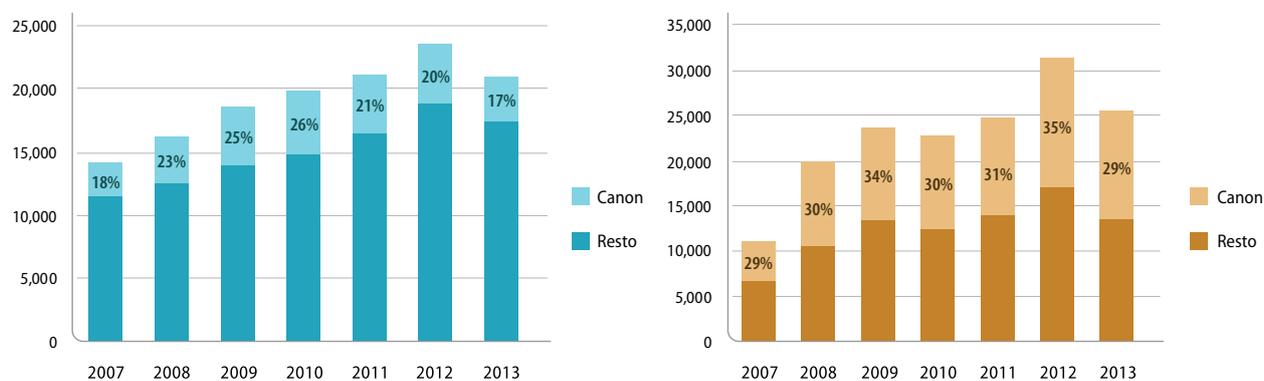
Fuente: MEF, Consulta amigable



Asimismo, la renta de las industrias extractivas es importante en los presupuestos regionales y locales. Los siguientes cuadros nos muestran que en el año 2012, la **renta** de las **industrias extractivas** significó el **20%** del total del presupuesto regional, mientras que este año 2013, representó el **17%**.

En el caso de los gobiernos locales, el año 2012 la renta de las industrias extractivas ascendió a 35%, y este año 2013 sumó el 29% del total del presupuesto municipal.

**CUADRO 5**  
Importancia de la renta de las industrias extractivas (canon) en los presupuestos regionales y locales



Fuente: MEF, Consulta amigable

“ Un tema adicional y muy grave que concierne a los gobiernos regionales y locales es el tema de la minería informal y su proceso de formalización. Este tipo de minería también ha crecido en todo el territorio nacional, especialmente en departamentos como Arequipa, Piura y Madre de Dios, y genera fuertes impactos ambientales por el uso de sustancias contaminantes, pero también impactos sociales y culturales. ”

## El contexto institucional y las industrias extractivas

A continuación vamos a compartir algunas características del contexto institucional y rol del Estado desde la década del 90 a la fecha.



## Conflictividad social asociado al crecimiento del sector

Con el crecimiento del sector minero y de hidrocarburos en el país ha crecido también la conflictividad social en torno a los impactos ambientales y sociales y la licencia social de los proyectos mismos.

La Defensoría del Pueblo ha reportado en sus informes mensuales que el principal tipo de conflicto existente es el “conflicto socio ambiental”.

Estos se han triplicado en los últimos 4 años, pasando aproximadamente de 50 conflictos en el año 2008 a 154 conflictos reportados en abril de 2013, representando el 67% del total de conflictos actuales.

Dentro de estos conflictos socio ambientales, la mayoría están relacionados a actividades mineras y de hidrocarburos, con 112 y 20 conflictos, respectivamente. Juntos, estos representan más del 85% de los conflictos socioambientales.<sup>2</sup>



2. Defensoría del Pueblo. Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 110, Abril 2013.

## Participación y transparencia, un primer acercamiento

Desde los años 90, la legislación peruana incluye mecanismos de participación ciudadana en la gestión del Estado, así como, legislación sobre transparencia y acceso a la información, que permite a ciudadanos y ciudadanas estar informados para participar efectivamente.

Con el proceso de descentralización también se han creado nuevos mecanismos de participación a nivel regional y local.

Como vemos en el siguiente cuadro, la legislación permite que las y los ciudadanos sean parte de distintas decisiones relacionadas al gobierno del país, como la elección de autoridades (y su revocatoria); a la planificación del desarrollo y las decisiones en relación al presupuesto. Asimismo, se puede participar en el seguimiento a los compromisos de las autoridades y la puesta en marcha de las decisiones en nuestras localidades o regiones.

La legislación permite tres tipos de participación:

- **Participación directa:** referéndum, revocatoria y remoción de autoridades.
- **Participación en la gestión pública** a través de la concertación de la ciudadanía: planes de desarrollo concertado, consejos de coordinación regional y local y presupuesto participativo.
- **Participación para el control y proposición:** derecho al acceso a la información pública, rendición de cuentas e iniciativa legislativa.

## ¿Y cómo podemos participar en relación a las industrias extractivas?

En lo relacionado a las industrias extractivas, las y los ciudadanos pueden participar:

### En el proceso de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental.

Un campo donde la ciudadanía puede aportar es el monitoreo de los impactos ambientales. Para ello, se debe garantizar la realización de audiencias para presentar los Estudios de Impacto Ambiental.

Es importante que durante las audiencias los Estudios de Impacto Ambiental sean presentados de manera clara y sencilla. Asimismo, se debe considerar el tiempo necesario para planificar la audiencia y convocar a los participantes.

En las audiencias los ciudadanos y ciudadanas pueden hacer observaciones, que deben ser respondidas en un periodo de 15 días por la autoridad competente.

### En el proceso de monitoreo de la renta y su uso

La participación ciudadana de las industrias extractivas también puede hacerse a través del monitoreo de los ingresos de los gobiernos regionales o locales, fruto de esta actividad; un segundo punto es monitorear el uso de estos recursos.



## II. LA CADENA DE VALOR DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Como hemos visto, las actividades extractivas tienen gran importancia en la economía del país, y han impactado en el crecimiento del presupuesto que manejan los gobiernos regionales y locales, lo que incide directamente en la gestión del desarrollo y bienestar de la población, siempre y cuando se invierta adecuadamente los recursos.

Con el interés de fortalecer el conocimiento y participación de las organizaciones de sociedad civil respecto a las decisiones sobre la actividad extractiva, presentamos qué comprende cada eslabón de la cadena de valor, su situación actual y los principales retos pendientes en relación al tema.



### 1. ¿Explotar o no los recursos?: Aspectos a considerar para tomar buenas decisiones

Los recursos mineros y los hidrocarburos son recursos no renovables. Es decir, las reservas de estos recursos son fijas. Por lo tanto, se presenta un problema económico: cuánto extraer y en qué momento hacerlo.

Sin embargo, el problema no es solo económico, pues los minerales y los hidrocarburos se encuentran debajo de la tierra en áreas que pueden tener otros usos. Por ejemplo, si se encuentra un gran depósito de petróleo debajo de terrenos agrícolas, o de una reserva natural en la Amazonía o de un Santuario Inca, ¿se debe extraer o no?

En el Perú, el Estado es el dueño de los recursos naturales del subsuelo. Por lo tanto, es el Estado, el que

tiene el deber de asegurar su aprovechamiento sostenible. Para esto, debe establecer políticas públicas que protejan el interés colectivo.

Existen distintas políticas públicas que pueden ayudar a orientar la decisión entre explotar o no explotar los recursos naturales como: **los procesos de Ordenamiento Territorial** que debería contribuir a una mejor planificación del uso del territorio y **la consulta a las poblaciones afectadas**. También existen **metodologías económicas** para analizar los costos y los beneficios de explotar un determinado depósito, que pueden ser usadas para tomar la decisión.

### Promoción de inversiones, rol subsidiario del Estado

Aunque el ideal es aplicar el tipo de políticas descritas arriba para decidir si se va a explotar o no un yacimiento minero o de hidrocarburos, en el Perú la realidad es que la decisión depende de las empresas privadas. Esto se debe a la situación institucional descrita al inicio en la que el Estado tiene un rol subsidiario y debe dejar al mercado las decisiones sobre el mejor momento de explotar un yacimiento de acuerdo a la rentabilidad que genera a las empresas. Además, el

Estado no ha tenido un rol planificador del territorio y ha priorizado la promoción de la inversión como motor del crecimiento económico.

Sin embargo, en el contexto de una alta conflictividad, se aprobó una Ley de Consulta Previa a los pueblos indígenas que será un instrumento útil para contribuir en la decisión de explotar los recursos, aunque aún no se ha implementado.

## La Consulta Previa<sup>3</sup>

### Breve reseña de la consecución de la Ley

El Convenio 169-OIT, "Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", fue ratificado por el Estado peruano en noviembre del 1993 y entró en vigencia en febrero de 1995. Sin embargo, por muchos años, éste no se aplicó. La discusión sobre la consulta previa a los pueblos indígenas volvió al centro del debate luego del conflicto en Bagua en el 2009. En el contexto de las mesas de diálogo entre los pueblos indígenas y el Poder Ejecutivo, se desarrolló un Proyecto de Ley basado en una propuesta anterior de la Defensoría del Pueblo.

En mayo del 2010, el Congreso de la República aprobó la Ley, pero el Presidente Alan García la observó y no se promulgó.

En septiembre del 2011, a pocos meses del inicio del gobierno de Ollanta Humala se promulgó finalmente la Ley N° 29785: "Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT." El Reglamento fue aprobado en abril del 2012.



La ley define el concepto y la finalidad de la consulta.

<p><b>PODER LEGISLATIVO</b></p> <p><b>CONGRESO DE LA REPUBLICA</b></p> <p><b>LEY N° 29785</b></p> <p>EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA</p> <p>POR CUANTO:</p> <p>El Congreso de la República Ha dado la Ley siguiente:</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:</p> <p>Ha dado la Ley siguiente:</p> <p><b>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)</b></p> <p><b>TÍTULO I</b></p> <p><b>ASPECTOS GENERALES</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto de la Ley</b> La presente Ley desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente.</p>	<p>Se interpreta de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Estado peruano mediante la Resolución Legislativa 26253.</p> <p><b>Artículo 2. Derecho a la consulta</b> Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos.</p> <p>La consulta a la que hace referencia la presente Ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado.</p> <p><b>Artículo 3. Finalidad de la consulta</b> La finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos.</p> <p><b>Artículo 4. Principios</b> Los principios rectores del derecho a la consulta son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Oportunidad. El proceso de consulta se realiza de forma previa a la medida legislativa o administrativa a ser adoptada por las entidades estatales.</li><li>Interculturalidad. El proceso de consulta se desarrolla reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias existentes entre las culturas y contribuyendo al reconocimiento y valor de cada una de ellas.</li></ol>
---	--



3. Vladimir Pinro y Ramón Rivero. La Consulta Previa: desarrollo normativo internacional y Comparado y su aplicación en el Perú. Idea Internacional. Lima, Octubre 2012.

Asimismo, se presentan las etapas del proceso de consulta:

El proceso de consulta se realiza en siete etapas:

- **Identificación** de la medida legislativa o administrativa que se consultará.
- **Identificación** de los pueblos indígenas que serán consultados.
- **Publicidad** de la medida legislativa o administrativa.
- **Información** sobre la medida legislativa o administrativa, sus motivos, implicancias, impactos y consecuencias.
- **Evaluación** interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecte directamente.
- **Diálogo** intercultural entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios.
- **Decisión final** sobre la explotación o no de los recursos naturales corresponde a la entidad Estatal competente. Sin embargo, los demás acuerdos tomados durante el proceso de consulta previa entre el Estado y los pueblos indígenas son de carácter obligatorio para ambas partes.

“ A la fecha aún no se ha realizado ningún proceso de consulta pues el Ministerio de Cultura debe culminar la definición de la base de datos de los pueblos indígenas que deben ser consultados. Existen discrepancias porque algunos consideran que no se debe incluir a las comunidades campesinas de la sierra, pues no son pueblos indígenas. Dado que las actividades mineras se llevan a cabo sobre todo en la sierra, esta decisión podría evitar que los proyectos mineros sean sometidos a consulta. ”



## 2. Contratos y Concesiones

Una vez que se ha tomado la decisión de explotar los recursos mineros o de hidrocarburos existentes en el territorio, el Estado debe elegir las condiciones bajo las cuales las empresas pueden tener acceso a estos recursos. A esto se le conoce como “modalidades de aprovechamiento”. Existen dos modalidades, veamos:

Modalidades de  
aprovechamiento



- **Modalidades de orden administrativo:** como la concesión, los permisos, la licencia.
- **Modalidades de orden más comercial** como los contratos de servicios, operación y/o asociación.

Cada una de estas modalidades tiene condiciones que se deben cumplir para obtenerlas.

En el Perú, para el caso de la minería se eligieron las concesiones mineras, mientras que en el caso de los hidrocarburos, se eligieron los contratos.

Es importante presentar algunos detalles básicos sobre el **sector hidrocarburos**.

En este sector, Perupetro S.A es el encargado de firmar contratos de exploración y explotación a través de una negociación con las empresas o de una convocatoria directa.

Existen dos tipos de contratos que se pueden firmar: contratos de licencia o contratos de servicio. En los contratos de licencia se le entrega a la empresa la propiedad del hidrocarburo extraído a cambio del pago de una regalía.

Por el contrario, en el contrato de servicio no se entrega la propiedad del hidrocarburo sino que se le da a la empresa el derecho de realizar las actividades de exploración y explotación, y el Estado le paga una retribución por sus servicios. Es decir, en este último solo se contrata a la empresa y se le paga por sus servicios. Presentamos con mayor detalle el caso de la minería en el país.

## Las concesiones mineras en el Perú

El sector minero peruano se rige por la Ley General de Minería. En esta ley se establecen todas las partes de un proyecto minero y las condiciones que se deben cumplir para poder desarrollar cada parte.



Fuente: Decreto Supremo N° 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería

La ley establece que para poder realizar estas actividades mineras, excepto el cateo, la prospección y la comercialización, se necesita obtener una concesión.

### CATEO Y PROSPECCIÓN

El cateo y la prospección son libres en todo el territorio nacional, pero con algunas restricciones. Por ejemplo, no se pueden realizar donde existan concesiones, zonas urbanas, reservas para la defensa nacional, entre otras (DS 014-1992-EM. Cap. I, Art. 2)

### EXPLORACIÓN Y EXPLOTACION

Luego, para el desarrollo de las actividades de exploración y explotación se necesita obtener una concesión minera, que es tramitada ante el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET, una instancia administrativa adscrita al Ministerio de Energía y Minas.

### BENEFICIO, LABOR GENERAL Y TRANSPORTE MINERO

Para realizar las actividades de beneficio, labor general y transporte minero se deben pedir concesiones específicas a cada una. Estas son otorgadas por el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Minería.

*¡DEBEMOS RECORDAR QUE LA CONCESIÓN MINERA ES UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, NO ES UNA NEGOCIACIÓN!*



Cualquier persona natural o jurídica puede pedir una concesión minera si la zona pedida, llamada “**cuadrícula**”, está disponible. El primero que pide la concesión es el que la obtiene, no depende de la experiencia, ni las calificaciones relacionadas a la actividad minera.

La concesión minera es indefinida siempre y cuando el titular minero cumpla prioritariamente con las obligaciones de pago de:

- El **derecho de vigencia** que actualmente, es de US\$ 3 por hectárea por año, excepto para los pequeños productores mineros para quienes es de US\$ 1 por hectárea por año.
- Una **producción mínima** que debe ser equivalente a US\$ 100 dólares por año para minería metálica y US\$ 50 por año para no metálica. En el caso de los pequeños mineros, estos montos son de US\$ 50 y US\$ 25 respectivamente. Si no cumple con la producción mínima, el titular puede mantener la concesión si paga una penalidad que va subiendo mientras transcurren los años. Por ejemplo, a partir del séptimo año debe pagar US\$ 6 por hectárea por año y si continúa

sin producir por 20 años o más, debe pagar US\$ 20 por hectárea por año.

Adicionalmente a la concesión obtenida, tiene que cumplir con otras condiciones complementarias llamadas “**títulos habilitantes**”.

Estos son:

1. Gestionar la aprobación de la Dirección Regional de Cultura.
2. Contar con certificación ambiental.
3. Contar con el acuerdo previo del propietario del terreno superficial para el uso de tierras.
4. Contar con otras autorizaciones y permisos, como son el caso de las licencias de agua, los permisos correspondientes en materia de restos arqueológicos, en materia de explosivos, entre otros.

“ Es importante mencionar que un problema originado como consecuencia del sistema de concesiones mineras es que los titulares mineros piden y obtengan dichas concesiones solo por especulación, sin ninguna intención de explorar ni explotar. Pagando un monto bastante bajo de derecho de vigencia y penalidad por no producir, ellos pueden mantener la concesión indefinidamente esperando que se haga algún descubrimiento cercano y así poder venderle la concesión a una empresa que sí tenga capacidad de explorar y explotar. Este puede ser uno de los motivos por los cuales las concesiones mineras se han incrementado rápidamente como vimos en la primera sección del documento. ”

En otros países de América Latina se han implementado sistemas distintos que pueden ser interesantes a la luz de la experiencia peruana. Por ejemplo, en Chile,

las concesiones de exploración se otorgan separadas de las concesiones de explotación. Las primeras solo tienen una vigencia de 2 años.

### 3. Generación de renta y tributación: conozcamos los Impuestos y pagos de las empresas mineras y de hidrocarburos al Estado Peruano

Los proyectos extractivos inician con un periodo de importante inversión en exploración para evaluar si la explotación de un depósito de minerales o hidrocarburos es viable y rentable.

Por lo tanto, pueden pasar muchos años mientras se hace la exploración donde el proyecto genera costos, sin producir aun ningún ingreso. Además, existe el riesgo de que después del periodo de exploración se determine que el proyecto no es viable y se abandone.

El gráfico a continuación muestra un esquema de cómo podría ser la vida de un proyecto extractivo típico

co en términos de costos e ingresos generados.

Como podemos ver, luego de la fase de exploración, sigue una fase de desarrollo, en la cual se realizan los estudios de factibilidad y se construye la infraestructura necesaria para la entrada en operación del proyecto. En toda esta fase solo existen costos y este periodo puede prolongarse por diez años o más.

Culminada la exploración, el proyecto entra en producción y recién a partir de ese momento se generan ingresos, sobre los cuales las empresas pagarán distintos impuestos y tasas al gobierno.



Esquema de la vida de un proyecto extractivo típico

- Costos de exploración
- Costos de desarrollo
- Ingresos por explotación minera
- Costos operativos de la mina
- Costos de cierre



Fuente: Revenue Watch Institute

Existen distintos tipos de instrumentos que los gobiernos usan para obtener ingresos de las empresas que explotan los recursos minerales o hidrocarburos.

Por un lado, están los impuestos regulares que pagan todos los sectores económicos.

Por otro lado, dado que el sector extractivo se está beneficiando de recursos naturales que son de propiedad del Estado, a las empresas de este sector usualmente se les cobran tasas como compensación o "a cambio de" la extracción de estos recursos naturales. Lo particular de estos ingresos es que se relacionan directamente con la extracción de los recursos naturales, por lo tanto, el sector extractivo es el único que los paga.



IMPUESTOS REGULARES	OTROS PAGOS	IMPUESTOS ESPECIALES
<p><b>MINERÍA E HIDROCARBUROS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Impuesto a la Renta (30%).</li> <li>Impuesto General a las Ventas (18%).</li> <li>Impuesto a la distribución de dividendos (4.1%).</li> <li>Impuesto Selectivo al Consumo (ISC): se aplica sobre la venta en el país de bienes específicos como las bebidas alcohólicas y gaseosas, los combustibles, entre otros y la tasa varía según el producto.</li> <li>Impuesto a las Importaciones: es una sobretasa de 5% adicional al valor del producto importado incluyendo los costos de seguro y carga (valor CIF).</li> </ul>	<p><b>MINERÍA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Derecho de vigencia: US\$ 3 por hectárea por año (US\$ 1 por hectárea por año para el caso de los pequeños productores mineros)</li> <li>Gravamen Especial de la Minería: la tasa es variable entre 4% y 13.12%, dependiendo del margen operativo de la empresa. Se aplica a las empresas mineras que tienen contratos de estabilidad tributaria.</li> <li>Participación de los trabajadores: 8%</li> <li>Regalía Minera: tasa variable entre 1 y 12% que se aplica sobre la utilidad operativa de la empresa.</li> </ul> <p><b>HIDROCARBUROS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Participación de los trabajadores: 5%</li> <li>Regalía de Hidrocarburos: Cada contrato incluye una tasa de regalía específica. Sin embargo, existen reglas generales como que la regalía se paga sobre el valor de la producción de petróleo o gas y que la tasa no puede ser menos de 5% de este valor.</li> </ul>	<p><b>MINERÍA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Impuesto Especial a la Minería: la tasa es variable, entre 2% y 8.4%, dependiendo del margen operativo de la empresa. Se aplica a las empresas mineras que no tienen contratos de estabilidad tributaria.</li> </ul> <p><b>HIDROCARBUROS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No tiene impuestos especiales.</li> </ul>

De estos impuestos pagados por las empresas extractivas, el que genera mayores ingresos para el gobierno es el Impuesto a la Renta. En efecto, en el 2012, el total de IR pagado por las empresas mineras y de hidrocarburos fue de 7,172 millones de soles, mientras que estas mismas empresas pagaron 2,800 millones de soles por concepto de IGV.

Por otro lado, en el Perú, el sector extractivo está sujeto a los siguientes pagos por la extracción de recursos naturales:

## Regalías:

Las regalías se pagan tanto en el sector minero, como en el sector petrolero, pero son distintas en cada sector. A continuación analizaremos cada sector por separado.

### Regalía Minera

La regalía minera se define como una "contraprestación económica establecida por ley, mediante la cual, los titulares o cesionarios de concesiones mineras están obligados a pagar mensualmente al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos". La regalía minera se creó en Junio del 2004 con la Ley 28258, pero esta fue modificada en septiembre del 2011 con la Ley 29789.

Con la modificación de la Ley de Regalía Minera se cambió la base sobre la cual se cobra esta regalía. Ahora la regalía minera es una tasa variable entre 1 y 12% que se aplica sobre la utilidad operativa de la empresa. Esta regalía se paga trimestralmente.

#### ¿Cuál ha sido el resultado de este cambio?

En todo el 2012, con el nuevo sistema de regalías se recaudó 571.7 millones de soles, que es un poco más del promedio de regalías recaudadas con el sistema anterior entre el 2006 y el 2011 de 522.7 millones de soles.

Entre enero y abril del 2013, la recaudación de la regalía con el nuevo sistema ha recaudado 125.7 millones de soles, 13% menos que en el mismo periodo del 2012.

### Regalías en Hidrocarburos

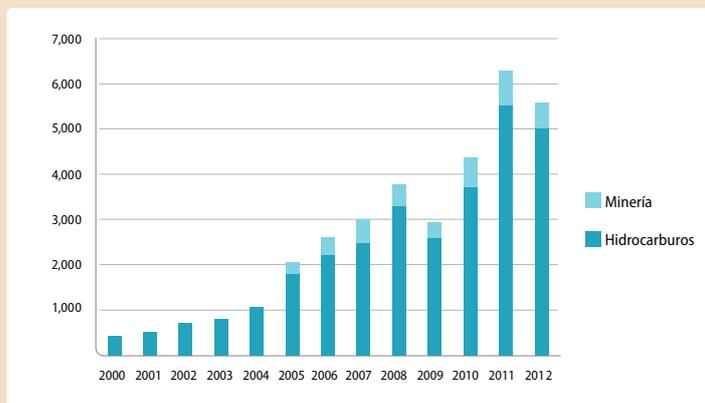
Como hemos mencionado anteriormente, el marco legal en el sector hidrocarburos es distinto al del sector minero. A diferencia del sector minero, en el sector hidrocarburos no existe una ley de regalías que se aplica a todas las empresas del sector, sino que en cada lote petrolero o de gas natural se negocia un contrato distinto, incluyendo una tasa de regalía específica a ese contrato. Sin embargo, sí existen algunas reglas generales como que la regalía se paga sobre el valor de la producción de petróleo o gas y que la tasa no puede ser menos de 5% de este valor.

Actualmente, la tasa más alta de regalía se paga en el lote 88 del proyecto Camisea y es de 37.25%. Esta tasa es excepcionalmente alta porque el actual operador, Pluspetrol, entró al proyecto cuando la exploración ya había sido realizada en la década anterior por otra empresa, por lo tanto no tenía que asumir esos costos ni el riesgo de que el yacimiento no fuera rentable.

La recaudación tanto de regalías del sector hidrocarburos como de regalías mineras ha crecido rápidamente en la última década. El cuadro a continuación nos muestra su evolución.



CUADRO 6  
Evolución de la recaudación de regalías en el sector hidrocarburos y minería (millones de soles)



Fuente: Perupetro, SUNAT

Podemos ver también que las regalías pagadas por las empresas del sector hidrocarburos son mucho mayores que las del sector minero. Esto se debe a que en el sector minero, hay un número importante de grandes empresas que no pagan la regalía minera, pues cuando esta se creó en el 2004, ellas tenían contratos de estabilidad tributaria, que les permite no estar sujetos a cualquier nuevo impuesto o cambio en las tasas, desde la fecha de la firma del contrato.

Junto con el cambio del sistema de regalía minera en septiembre del 2011, también se crearon dos nuevas contribuciones para el sector minero: **el Impuesto Especial a la Minería** (Ley 29789) y el **Gravamen Especial a la Minería** (Ley 29790). Estas contribuciones buscan que el Estado peruano participe en las ganancias extraordinarias generadas por los altos precios internacionales de los minerales. A continuación veremos cómo funciona cada uno.

## Impuesto Especial a la Minería (IEM)

El IEM se aplica a las empresas mineras que no tienen contratos de estabilidad tributaria.

“ Los contratos de estabilidad tributaria son acuerdos que firman las empresas con el Estado para que todos los impuestos y las tasas vigentes a la fecha de la firma se mantengan por todo el periodo en que la empresa opere. Es decir, si se crean nuevos impuestos o se aumentan las tasas, las empresas que firmaron estos contratos no tendrán que pagarlos. Para obtener este beneficio, las empresas le pagan al Estado 32% de Impuesto a la Renta en vez de 30% que es la tasa normal. ”

Al igual que la nueva regalía, el IEM se paga sobre la utilidad operativa<sup>4</sup> de la empresa minera y el pago se hace de forma trimestral. La tasa del IEM es variable entre 2% y 8.4%, dependiendo del margen operativo de la empresa (utilidad operativa/ingresos operativos).

## Gravamen Especial a la Minería

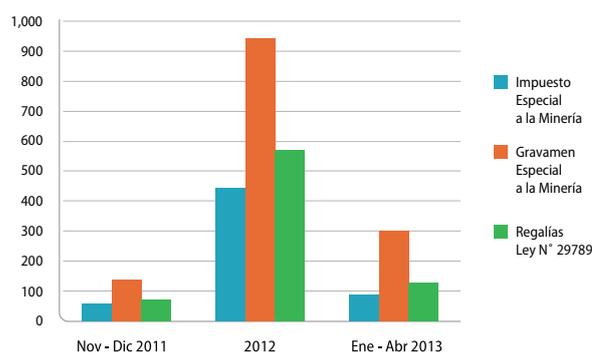
Dado que las empresas más importantes del sector minero (como Antamina, Cerro Verde, Barrick, Yanacocha, entre otras) tienen contratos de estabilidad tributaria y no están sujetos al pago del IEM, el Estado peruano negoció con estas empresas una contribución voluntaria a la que se le llamó Gravamen. Este gravamen es similar al IEM, pues se paga sobre la utilidad operativa y la tasa es variable entre 4% y 13.12%, dependiendo del margen operativo de la empresa.

En el siguiente cuadro podemos ver que la recaudación por concepto de gravamen minero es más importante que la del IEM, pues las empresas que pagan el gravamen son las que generan las mayores utilidades en el sector.

Sumando el IEM y las nuevas regalías mineras, que son las dos contribuciones que pagan las empresas sin contratos de estabilidad tributaria, el monto es similar al del gravamen minero.

Estas dos nuevas contribuciones, desde el primer pago en noviembre del 2011, hasta el mes de abril del 2013, suman un total de 1,965 millones de soles.

CUADRO 7  
Recaudación del Impuesto Especial a la Minería y el Gravamen Especial a la Minería (millones de soles)



Fuente: SUNAT

4. La utilidad operativa es los ingresos por las ventas menos los costos de lo vendido y los gastos de las operaciones.

## 4. Distribución del CANON a Gobiernos Regionales y Locales



En las últimas décadas, en todo el mundo se ha visto la tendencia de transferir un porcentaje definido de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales. En América Latina esto se hace en Bolivia, Brasil, Colombia, entre otros.

La justificación de estas transferencias tiene dos lados.

- Busca compensar a las áreas locales por la extracción de capital natural (los recursos naturales) a cambio de capital físico (las obras que implementarán los gobiernos subnacionales con el dinero transferido).
- Busca compensar con recursos el impacto negativo que puede tener la explotación de recursos naturales en las áreas locales.

En la mayoría de países, las transferencias se hacen solo a las regiones y provincias productoras, pero en otros, como en Colombia y Bolivia, también se transfiere una parte a las no productoras para no generar inequidades.

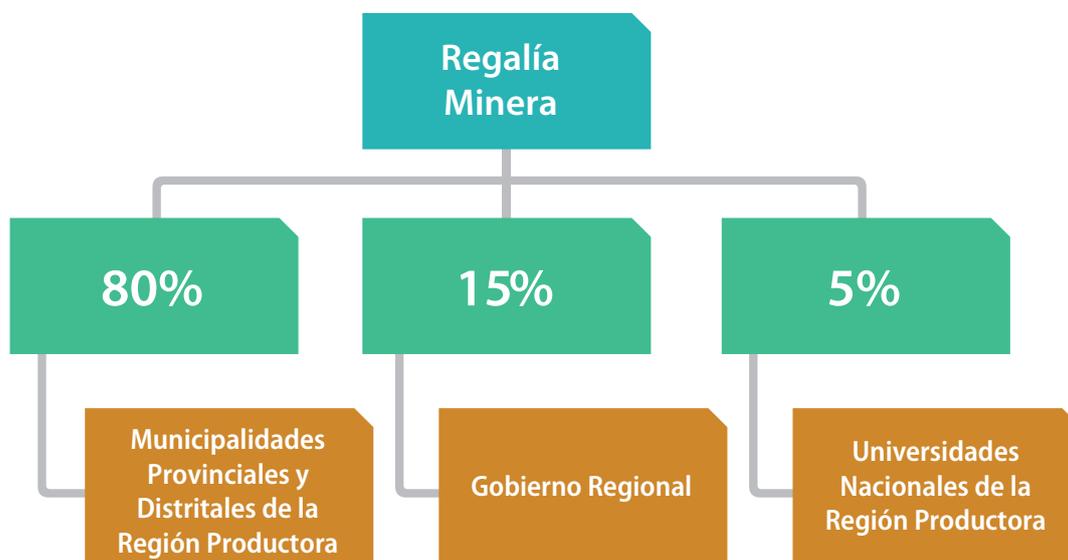
### Distribución de la renta de las industrias extractivas en el Perú

De los distintos tipos de impuestos y regalías que pagan las empresas mineras y de hidrocarburos en el Perú, solo algunos se comparten con los gobiernos regionales y las municipalidades.

A continuación presentamos aquellos que sí se distribuyen a los gobiernos regionales y locales.

#### Regalía minera

Todo el monto recaudado por la regalía minera se distribuye a los gobiernos regionales y locales de acuerdo a la siguiente fórmula:



## Derecho de vigencia

De la misma manera, todo el monto recaudado por el concepto de derecho de vigencia se distribuye a los gobiernos regionales y locales, aunque un porcentaje se va al INGEMMET y al ministerio de energía y minas.



## Impuesto Especial a la Minería y gravamen minero

El IEM y el gravamen no se distribuyen a los gobiernos subnacionales, sino que van al presupuesto nacional.

Estos impuestos se pagan sobre las utilidades operativas, disminuyéndose las utilidades netas que son la base del Impuesto a la Renta. Si tomamos en cuenta que el Impuesto a la Renta sí se distribuye a los gobiernos regionales y locales, encontramos que los recursos distribuidos disminuyen.

## El Canon

El canon se define en la Ley de Canon (Ley N°27506) como “la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales.”

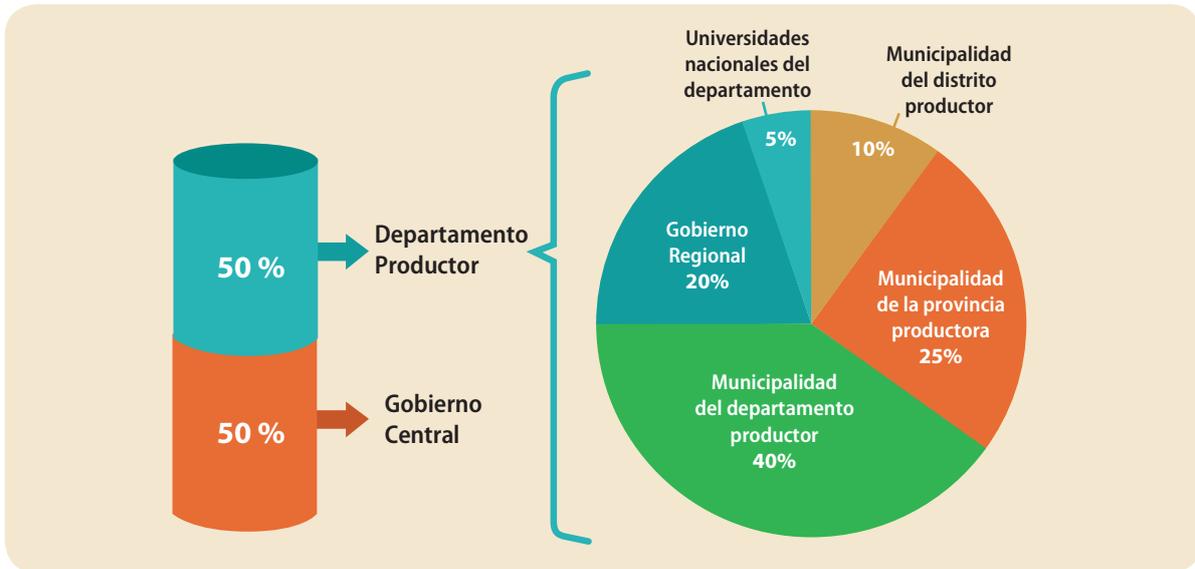
**Es decir, el canon no es un pago adicional, sino un mecanismo de distribución de la renta de las industrias extractivas que recibe el gobierno.** Existen distintos tipos de canon para el sector minero, petrolero y gasífero.

A continuación veremos cada uno de estos por separado.

### a. El canon minero

El canon minero fue creado con la Ley 27506 de Junio del 2001 y está compuesto del 50% de Impuesto a la Renta que pagan las empresas mineras. Éste se transfiere a los gobiernos regionales y a las municipalidades de las regiones productoras de acuerdo al siguiente esquema, orientado a beneficiar más al lugar donde se realiza la extracción:

### Esquema de la distribución del canon minero



Fuente y elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Entonces tenemos que:

El distrito productor recibe primero el 10% directamente, luego participa del 25% que les toca a las municipalidades de la provincia, y finalmente, también participa en el 40% que le toca a todas las municipalidades de la región productora.

### b. El canon gasífero

Al igual que el canon minero, el canon gasífero se creó en la Ley de Canon del 2001 y está compuesto del 50% del Impuesto a la Renta pagado por las empresas gasíferas y también del 50% de las regalías pagadas por las mismas.

El esquema de distribución del canon gasífero es el mismo que el del canon minero. En la actualidad, la única región que recibe canon gasífero es Cusco gracias al Proyecto Camisea.



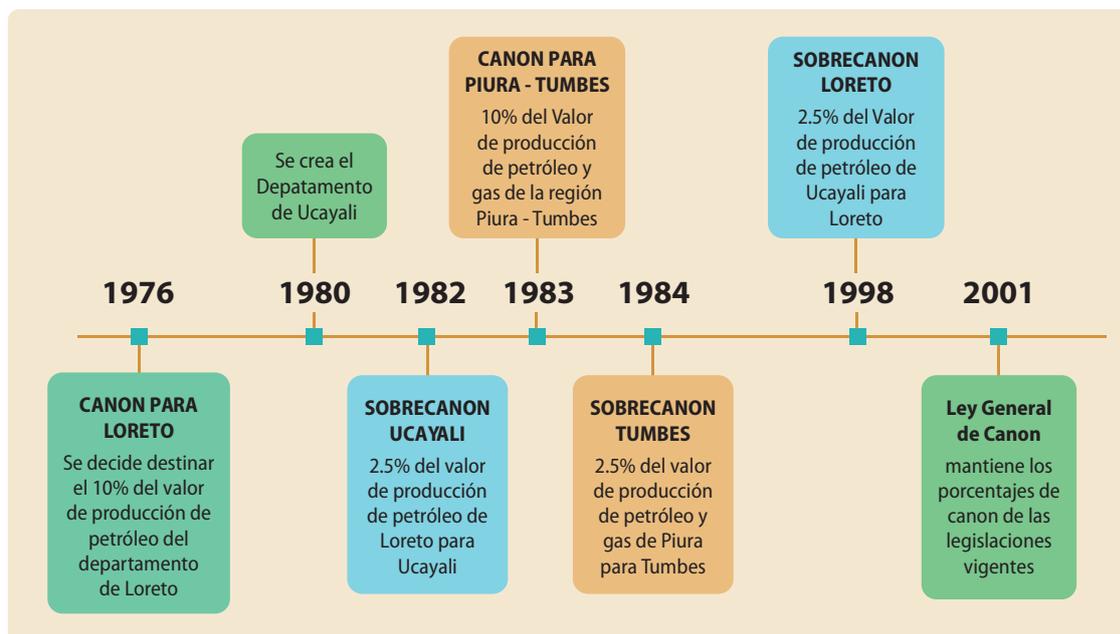
### c. El canon petrolero

A diferencia del canon minero y gasífero, el canon petrolero ya existía antes de la Ley de Canon del 2001. En efecto, este nació en la década del setenta por una demanda del departamento de Loreto. Cuando se creó el departamento de Ucayali, se le asignó un 2.5% del valor de la producción de Loreto al que se llamó

sobrecanon. También se creó un canon para Piura y sobrecanon para Tumbes. Cada uno de estos departamentos tenía su propio esquema de distribución entre las provincias y distritos. Al aprobarse la Ley de Canon, se estableció que estos esquemas existentes se mantenían.

A continuación presentamos una línea del tiempo de la evolución del canon petrolero.

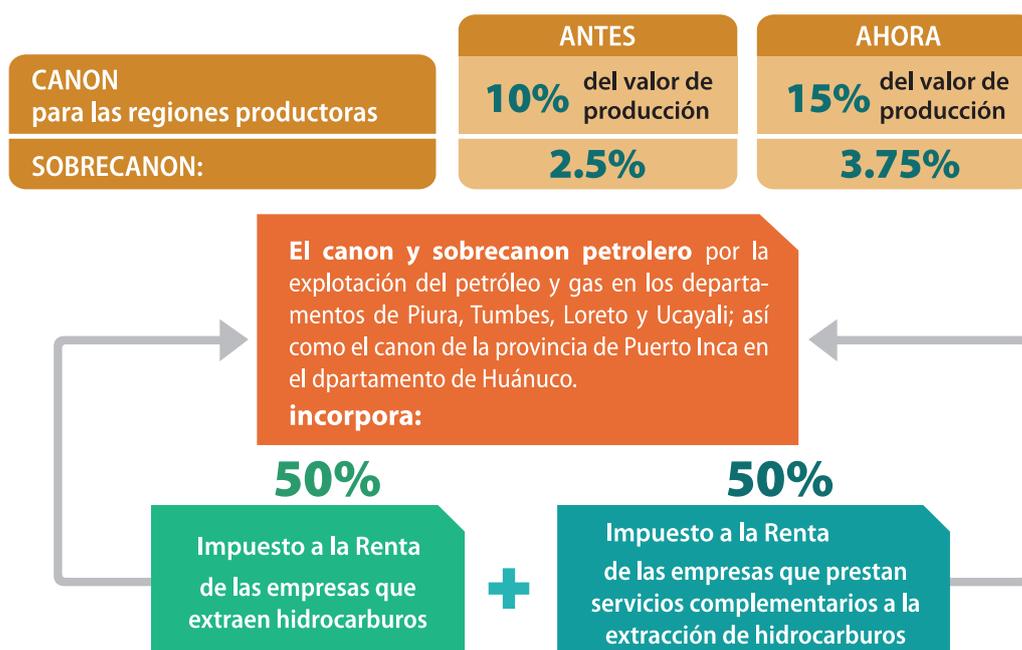
Línea del tiempo de la evolución del canon petrolero



Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana, Cartilla Informativa "Lo que debemos saber acerca del canon, sobrecanon y regalías petroleras y gasíferas."

## Ley de Homologación del Canon Petrolero. Más recursos para las regiones petroleras

El 2 de Junio del 2011 se publicó la Ley 29693 con el objetivo de homologar la asignación por canon petrolero a las regiones productoras de manera similar al esquema vigente para el canon gasífero, el cual está conformado por un porcentaje del Impuesto a la Renta y un porcentaje de regalías.



El canon petrolero que proviene de la extracción del petróleo y gas de Loreto, se constituye de la siguiente manera:

### EJEMPLO

#### Antes

Región	Valor de producción (US\$)	Regalía petrolera (US\$)	Canon Petrolero		TOTAL Canon
			10% del valor de producción (US\$)	0% del impuesto a la renta	
Loreto	10,000	3,500	1,000	0	1,000
Ucayali			250		250
Total					1,250

#### Ahora

Región	Valor de producción (US\$)	Regalía petrolera (US\$)	Canon Petrolero		TOTAL Canon
			15% del valor de producción (US\$)	50% del impuesto a la renta*	
Loreto	10,000	3,500	1,500	500	2,000
Ucayali			375		375
Total					2,375

(\*) Para el caso del impuesto a la renta, asumimos que es 1,000.

  
 Aumento del canon en **90%**

## Temas críticos relacionados a la distribución del Canon en el Perú

El esquema de distribución de canon a las regiones productoras ha generado algunos problemas para los gobiernos regionales y locales que reciben estos recursos. A continuación mencionaremos algunos temas importantes relacionados a la distribución.

### Inequidad

Región Productora



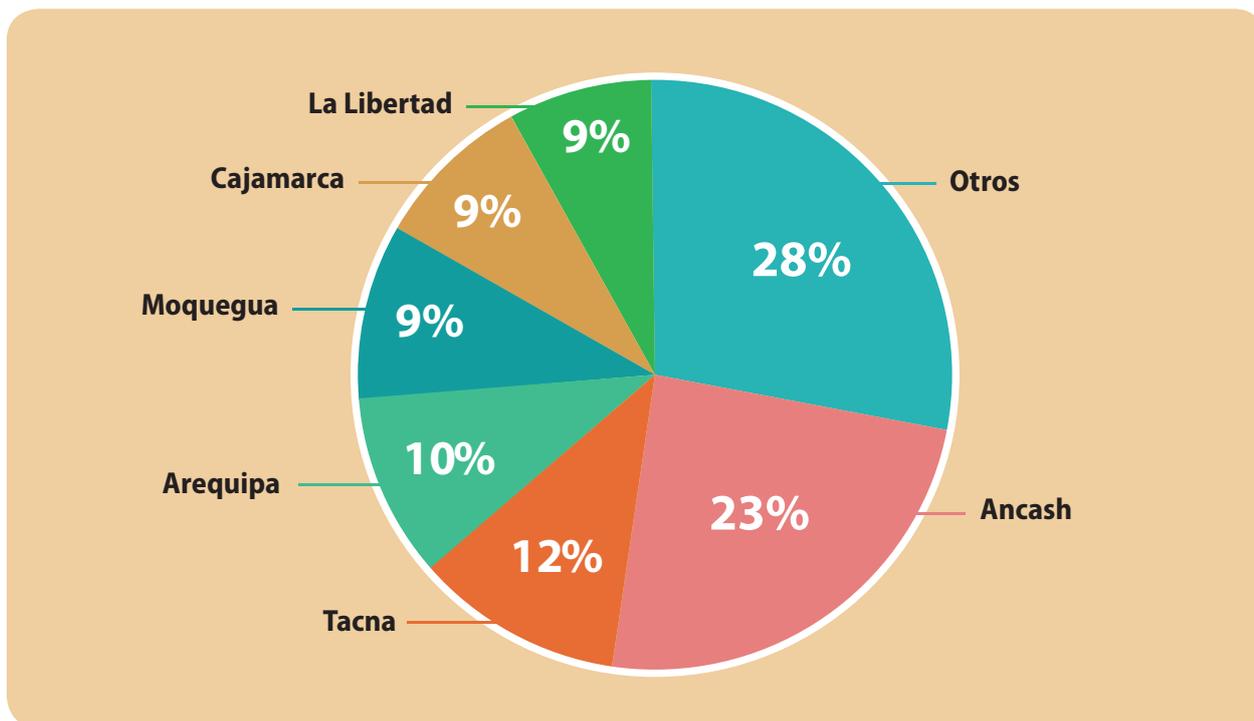
Región NO Productora



Dado que el canon privilegia a las regiones productoras y dentro de ellas, a los distritos productores, con el aumento de los recursos a ser distribuidos se ha generado mucha inequidad entre las regiones productoras y las no productoras.

También se han generado inequidades al interior de las mismas regiones productoras. En este sentido el cuadro a continuación nos permite ver que 6 regiones concentran casi el 70% de los recursos de canon distribuidos entre el 2007 y el 2011.

Concentración de las transferencias de canon en seis regiones



Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana, Cartilla Informativa "Lo que debemos saber acerca del canon y las regalías mineras"

“ Actualmente, distintos sectores políticos han presentado al Congreso propuestas de modificación al esquema actual de distribución del canon, reconociendo que este sistema genera mucha inequidad y no es sostenible. Sin embargo, hacer cualquier cambio a la distribución del canon es políticamente inviable pues los departamentos que reciben más canon no querrán que se les reduzcan sus recursos. Algunas de las propuestas presentadas solo plantean cambiar la distribución al interior de los departamentos, es decir, entre las municipalidades. Este tema está en debate, pero aun no hay decisiones. ”



## Volatilidad y planeamiento



Cuando los precios internacionales de los minerales y de los hidrocarburos suben o bajan esto afecta las utilidades de las empresas, el Impuesto a la Renta y las regalías que pagan, y por consiguiente, afectan la cantidad de recursos de canon que reciben los gobiernos regionales y las municipalidades.

Dado que los precios internacionales son muy volátiles, los recursos de canon pueden variar significativamente de un año al otro y esto dificulta los procesos de planeamiento.

En efecto, un gobierno regional o una municipalidad no podrá hacer un plan multianual de inversiones,

pues existe mucha incertidumbre sobre cuánto recibirá el próximo año por concepto de canon.

Lo que ha sucedido en los años recientes fue que los aumentos de un año para el otro fueron tan grandes que, aunque se había planeado aumentar los gastos, no se lograba gastar todos los recursos transferidos.

Además, en el caso del canon minero, en el mes de junio se transfiere todo lo correspondiente al IR pagado el año anterior. En consecuencia, recién a mitad de año se tiene certeza sobre cuánto se va a recibir y se debe gastar hasta fin de año.

## Transparencia

Los recursos del canon tienen el objetivo de compensar la extracción de capital natural por otros tipos de capital (educación, infraestructura, etc.) para generar desarrollo sostenible en las áreas donde se extraen recursos naturales no renovables.

Además, como ya hemos mencionado, con el aumento de los precios internacionales, estos recursos han crecido significativamente y son una fuente importante de ingresos a nivel regional y local. Por lo tanto, la transparencia es crucial para evitar la corrupción, tener una gestión eficiente y para que los ciudadanos puedan monitorear e incidir en el destino de estos recursos.



Generación del Canon - pago de Impuesto a la Renta y regalías de las empresas

Distribución de los recursos

Gasto de los recursos por parte de los gobiernos

“Así evitamos la corrupción y se tiene una gestión más eficiente de los recursos”

Para afirmar la transparencia en su región, el Gobierno Regional de Loreto ha emitido una Ordenanza que establece en la región el proceso de la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas – EITI (por sus siglas en inglés). Esta se basa en un trabajo conjunto entre la sociedad civil, las empresas y los gobiernos regionales y locales para generar informes acerca de los pagos, transferencias y el uso de la renta generada por la extracción. Otras regiones también están considerando unirse al proceso.

## 5. Uso del Canon en los Gobiernos Subnacionales

En la Ley de Canon (Ley N°27506) se establece que “los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad.” Es decir, los recursos del canon solo pueden gastarse en inversión y no en gasto corriente.

estructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad.” Es decir, los recursos del canon solo pueden gastarse en inversión y no en gasto corriente.

<p style="text-align: center;"><b>LEY N° 27506</b></p> <p>EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA</p> <p>POR CUANTO:</p> <p>El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;</p> <p>Ha dado la Ley siguiente:</p> <p style="text-align: center;"><b>LEY DE CANON</b></p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DISTRIBUCIÓN DEL CANON</b></p> <p><b>Artículo 5°.- Distribución del canon</b></p> <p>5.1 La distribución del canon petrolero mantiene las condiciones actuales de distribución.</p> <p>5.2 El Canon será distribuido entre los gobiernos locales de acuerdo al criterio de área de influencia del yacimiento explotado. Los gobiernos locales están constituidos por las municipalidades provinciales y distritales, siendo la distribución la siguiente:</p>	<p>a) El 20% (veinte por ciento) del total recaudado para las municipalidades de la provincia o provincias en que se encuentra localizado el recurso natural, de acuerdo a criterios que fije el Ministerio de Economía y Finanzas.</p> <p>b) El 60% (sesenta por ciento) del total recaudado para las municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos en que se encuentra localizado el recurso natural, según criterio de densidad poblacional.</p> <p>c) El 20% (veinte por ciento) del total recaudado para los gobiernos regionales en cuyo territorio se encuentra el recurso natural, que serán invertidos en obras de impacto regional.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>UTILIZACIÓN DEL CANON</b></p> <p><b>Artículo 6°.- Utilización del canon</b></p> <p>6.1 El control y ejecución de los recursos correspondientes al canon, asignado a los gobiernos locales, está sujeto a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades y la presente Ley.</p> <p>6.2 Los recursos que los concejos municipales y gobiernos regionales reciban por concepto de canon se utilizarán de manera exclusiva en gastos de inversión. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de ejecución.</p>
---	--

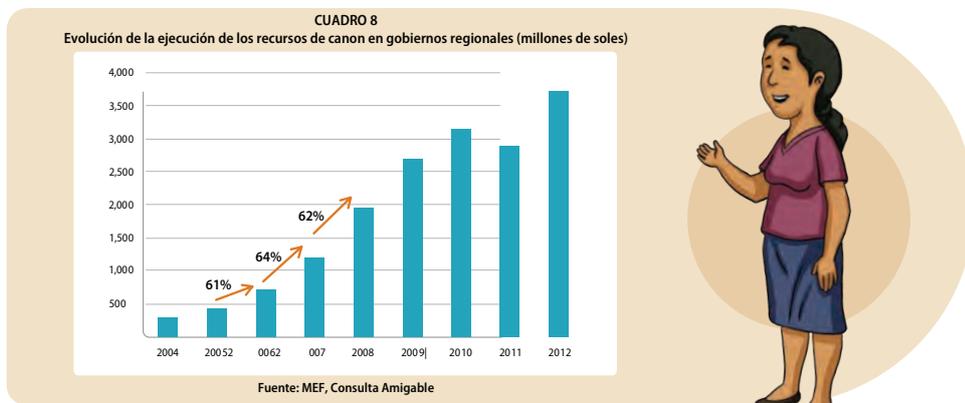
Sin embargo, el gobierno reconoció que se estaba generando un desbalance, pues se necesitaba gasto corriente para poder implementar y mantener las inversiones. Por lo tanto, desde el 2006, en la ley de presupuesto de cada año se incluye una disposición final que permite que el **20% de los recursos del canon se utilicen en gasto corriente**, aunque esto no se ha

incluido formalmente en la Ley.

Teniendo en cuenta esta restricción, analizaremos tres aspectos del uso del canon: la evolución de la ejecución, el destino y la eficiencia. En todos los casos analizaremos la información específica a los gobiernos regionales.

## a. Evolución de la ejecución de los Gobiernos Regionales

Si miramos la evolución de la ejecución de los recursos del canon desde el 2004 podemos ver que en todos los años, excepto en el 2011, hubo aumentos significativos con tasas por encima del 50%, entre el 2004 y el 2009.



## b. Destino de los recursos del canon

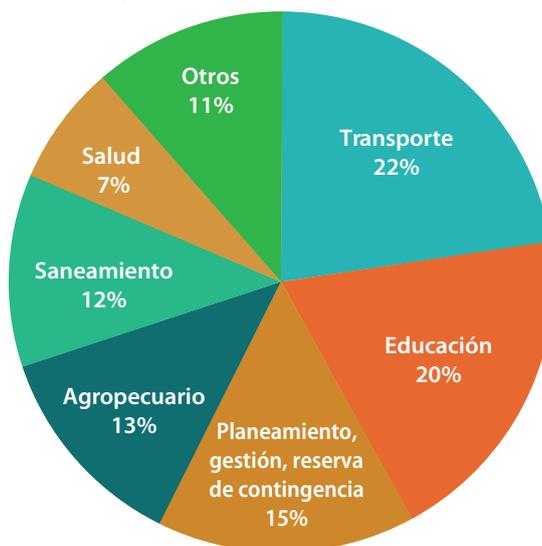
Para analizar el destino del canon, utilizamos los datos de ejecución de los recursos del canon por funciones, es decir por sectores. Con esta información podemos ver que entre el 2009 y el 2012, más del 50% de los

recursos se invirtieron en tres sectores: transporte, educación y planeamiento y gestión. Mientras que en el tema de salud y saneamiento se ha invertido 19% y en el sector agropecuario el 13%.



VEAMOS  
EN QUÉ SE  
GASTAN LOS  
RECURSOS

Ejecución de los recursos del canon  
en gobiernos regionales por funciones (acumulado 2009-2012)



Fuente: MEF, Consulta amigable

## c. Eficacia en el gasto

Para evaluar el desempeño de los gobiernos regionales en el gasto de los recursos del canon vamos a analizar dos indicadores:

**Avance en la ejecución del gasto:** Este indicador compara la ejecución del gasto del canon con el Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Se obtiene un porcentaje de avance que nos da una idea de cuánto ha logrado gastar en el año y cuánto se ha quedado sin gastar.

Sin embargo, este indicador solo no nos da una perspectiva completa de la eficacia en el gasto, pues aunque el gobierno regional haya aumentado significativamente su gasto, si las transferencias del canon han aumentado con mayor rapidez, aparecerá como un avance pobre.

**Porcentaje de aumento del gasto respecto al año anterior:** Así podemos evaluar si se ha incrementado la capacidad de gasto comparando año a año.

El cuadro a continuación resume estos dos indicadores para los gobiernos regionales y podemos ver que el avance de la ejecución ha aumentado de manera constante desde el 2006, mientras que el monto ejecutado cayó un poco en el 2010 y 2011, recuperándose en el 2012.

A pesar de la caída, el monto ejecutado actualmente es significativamente más alto que el que se gastaba en el 2004.

Montos y avance de la ejecución de los recursos del canon de los gobiernos regionales

Año	Monto (millones de soles)	Tasa de crecimiento	Avance de ejecución
2004	759	-	72%
2005	994	31%	69%
2006	1,424	43%	55%
2007	2,093	47%	50%
2008	2,714	30%	50%
2009	4,147	53%	58%
2010	3,160	-24%	62%
2011	2,098	-8%	65%
2012	3,741	29%	80%

Fuente: MEF, Consulta amigable

## Finalmente un breve comentario sobre el tema de la calidad del gasto y el impacto

Al revisar los datos referidos al rápido incremento del gasto de los recursos del canon, a los sectores en los que se invierte y la eficacia con la que se está gastando, surge la pregunta:



Las respuestas a estas preguntas se relacionan al tema de la calidad de gasto y el impacto del mismo. Se puede haber aumentado significativamente el gasto, pero si no ha sido gasto de calidad, si se ha invertido en obras de infraestructura que no son de prioridad, este gasto puede no tener ningún impacto sobre la vida de la población local.

Medir la calidad del gasto y su impacto es difícil, pero es crucial para poder evaluar el uso del canon y mejorar su gestión, a fin de aportar al logro de objetivos de desarrollo a nivel regional y local.

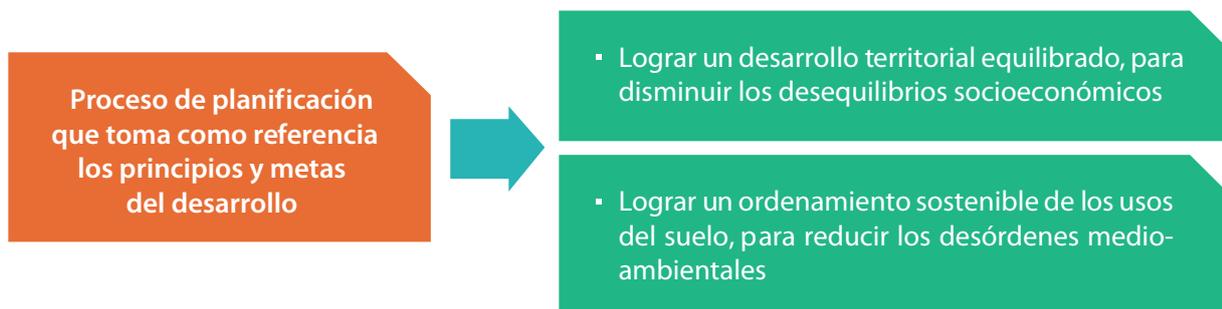
### III. LA IMPORTANCIA Y RETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Luego de revisar toda la cadena de valor de las industrias extractivas y la situación en el Perú, vemos que hay distintos enfoques para tomar las decisiones a lo largo de la cadena. En este contexto, están surgiendo herramientas para que la sociedad civil participe de estas decisiones. Por lo tanto, el reto para las y los ciudadanos es conocer estas herramientas disponibles y las maneras en que pueden usarlas para participar.

A continuación se presentan tres herramientas para que la sociedad civil participe en las decisiones sobre la gestión de las industrias extractivas en el Perú. Estas son: los procesos de ordenamiento territorial, la zonificación económica y ecológica y las bases de datos amigables para la transparencia y la vigilancia.

#### 1. Ordenamiento Territorial

Conozcamos brevemente que es el ordenamiento territorial y sus objetivos:



#### ¿Qué es el Ordenamiento Territorial (OT) y cómo se diferencia de la Zonificación Económica y Ecológica (ZEE)?

De manera general, se asocia OT con un proceso político de decisión sobre las formas de desarrollo económico y social al que se quiere llegar. Mientras que,

la ZEE se asocia con herramientas técnicas que proporcionan insumos para optar por formas de priorizar actividades económicas y productivas.



“ Actualmente en el Perú no existe una Ley de Ordenamiento Territorial. Existen diferentes propuestas que se han presentado al Congreso, incluyendo una propuesta que ha sido consensuada y debatida, planteada por la Plataforma por el Ordenamiento Territorial la cual incluye a la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú (REMURPE). ”

En el artículo 53 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se establecen las funciones generales relacionadas al ordenamiento territorial que poseen los gobiernos regionales.

#### **Artículo 53.- Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial**

- a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales.
- b) Implementar el sistema regional de gestión ambiental, en coordinación con las comisiones ambientales regionales.
- c) Formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales respecto a la diversidad biológica y sobre cambio climático, dentro del marco de las estrategias nacionales respectivas.
- d) Proponer la creación de las áreas de conservación regional y local en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- e) Promover la educación e investigación ambiental en la región e incentivar la participación ciudadana en todos los niveles.
- f) Planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar, evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, en armonía con las políticas y normas de la materia.
- g) Participar en el diseño de los proyectos de conformación de macro regiones.
- h) Controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales, en su respectiva jurisdicción. Imponer sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales.
- i) Formular planes, desarrollar e implementar programas para la venta de servicios ambientales en regiones con bosques naturales o áreas protegidas.
- j) Administrar, en coordinación con los Gobiernos Locales, las áreas naturales protegidas comprendidas dentro de su jurisdicción, así como los territorios insulares

En febrero del 2010, el Ministerio del Ambiente (MINAM) aprobó los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (Resolución Ministerial 026-2010-MINAM). Este es el único marco legal existente a la fecha respecto a este tema.

Por lo tanto, se requiere continuar impulsando el debate de la propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial para que sea aprobada por el Congreso y el Ejecutivo. Algunos de los retos en relación a la propuesta de Ley son:

- Buscar articular el ordenamiento territorial, con las políticas, programas y planes nacionales, regionales y locales.
- Definir con claridad las funciones de los gobiernos regionales y provinciales.
- Así como, definir los principales instrumentos con la lógica de fortalecer la descentralización.

## 2. Zonificación Económica y Ecológica

Veamos su concepto y objetivo:

La Zonificación Económica y Ecológica (ZEE) se define como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales.



Su objetivo es "orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, considerando las necesidades de la población que la habita y en armonía con el ambiente."

Actualmente, en el Perú existe un marco legal relacionado a este tema.

- El reglamento de ZEE fue aprobado a través del Decreto Supremo 087-2004-PCM y norma los procedimientos, entidades responsables y alcances de la ZEE.
- El Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006 CONAM/CD, precisa los procedimientos metodológicos de la ZEE.

**Las categorías que define la ZEE son:** zonas productivas, zonas de tratamiento especial, zonas de protección y conservación ecológica, zonas de recuperación, zonas urbanas e industriales.

La ZEE se puede realizar a distintos niveles de gobierno, desde ZEE Nacional hasta ZEE distrital, incluyendo la posibilidad de hacer procesos de ZEE multi-provinciales o multi-distritales.

El cuadro resume cuáles son las entidades que aprueban los procesos de la ZEE en cada nivel de gobierno<sup>5</sup>:

Actualmente son ocho los gobiernos regionales que han concluido sus procesos de Zonificación Ecológica Económica y cuentan con la aprobación del Ministerio del Ambiente. Estos son: Amazonas, Madre de Dios, Cusco, Callao, Cajamarca, San Martín, Piura y Ayacucho. En todas las demás regiones también existen avances.

### ENTIDADES COMPETENTES (ENTES QUE APRUEBAN)

ZEE NACIONAL	→	PCM por DS
ZEE REGIONAL	→	Por el GR, por Ordenanza Regional
ZEE PROVINCIAL	→	Por la Municipalidad provincial o distrital, mediante Ordenanza
ZEE DISTRITAL	→	
ZEE MULTI REGIONAL	→	GRs involucrados
ZEE MULTI PROVINCIAL O MULTIDISTRITAL	→	Municipios involucrados con conformidad del GR

5. Fuente: Presentación del Ministerio de Agricultura por Luis Limachi Huallpa. Zonificación Ecológica y Económica – ZEE. Lima, 18 de abril del 2012. Disponible en: [http://dgffs.minag.gob.pe/rifffs/pdf/actividad2/zee\\_luis\\_llimachi.pdf](http://dgffs.minag.gob.pe/rifffs/pdf/actividad2/zee_luis_llimachi.pdf)

LA EXPERIENCIA DE ESTOS GOBIERNOS REGIONALES HA PERMITIDO OBTENER ALGUNAS LECCIONES QUE QUEREMOS COMPARTIR



- La primera es que la ZEE es un proceso que puede demorar bastante tiempo. En Cajamarca, este se inició en el 2007 y recién se culminó en el 2012, tomo 5 años. Es necesario mantener el compromiso incluso si cambian las autoridades regionales. Para esto, el rol de la sociedad civil es muy importante.
- Una segunda lección es que no todos los procedimientos están claros en el marco legal, por lo tanto, es muy útil aprovechar la experiencia de otros procesos.
- Un obstáculo importante que se encontró en todos los casos fue la dificultad de encontrar especialistas en el tema y los recursos financieros limitados.
- Finalmente, es importante mencionar la experiencia de Cajamarca, donde la participación de la empresa minera comenzó siendo activa, pero luego presentó objeciones tratando de suspender el proceso a través de solicitudes en el gobierno regional y en Lima. En este sentido, es muy importante hacer esfuerzos por mantener el diálogo con todos los sectores que participan continuamente.

“ A manera de balance podemos señalar que las experiencias fueron valiosas por la información generada y sistematizada que está sirviendo a otros gobiernos regionales, no solo en los procesos de ordenamiento territorial, sino en todas sus actividades. Además, los procesos fueron participativos, lo que le da legitimidad a los instrumentos de ZEE. ”

### 3. La transparencia y la vigilancia

La participación de la sociedad civil tanto en los procesos de toma de decisiones sobre la gestión de los recursos naturales como en el monitoreo del uso de la renta generada por estos recursos es muy importante para que estos beneficien a la población local y para evitar la corrupción.

En el Perú existen distintos mecanismos para que las y los ciudadanos participen y den su opinión desde que se presenta el Estudio de Impacto Ambiental, hasta el monitoreo de las obras ejecutadas con los recursos del canon.

Para poner a disposición de las y los ciudadanos, todos los datos necesarios para que participen de manera informada, distintas instituciones han creado portales web amigables que usan herramientas como los mapas interactivos y que son accesibles en todo el

territorio nacional. En estas web pueden acceder para recabar información sobre la gestión de las empresas extractivas y el rol y desempeño de los gobiernos regionales y locales.



A CONTINUACIÓN PRESENTAREMOS DOS DE ELLOS:

## a. Mapas de concesiones del Grupo Propuesta Ciudadana

Con el objetivo de democratizar la información acerca de las concesiones mineras y los lotes de hidrocarburos existentes en el territorio, el Grupo Propuesta Ciudadana creó el portal **"Concesiones mineras y petroleras"** al cual se puede acceder a través del siguiente link en su página web institucional [www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

Esta web ofrece un mapa interactivo en el cual se pueden elegir distintos tipos de información o "capas"

como comunidades nativas, lagos, ríos, lotes petroleros, concesiones mineras, entre otras y ver cómo se superponen en el territorio.



Inicio Ver Servidor de Mapas Ver Manual de Usuario Ver Glosario de Términos Ver Mapa Interactivo

REFERENCIA

REPUBLICA DEL PERÚ

Seleccione la información de su interés

- Cuadrícula
- LotePetrolero
- ConcesionMinera
- YacimientoMineral
- AreaNaturalProtegida
- ComunidadNativa
- ComunidadCampesina
- CentroPoblado
- Lagos
- Rios
- Provincia
- Distrito
- Departamento
- SurAmerica
- Brújula

VER MAPA

VER DATOS

IMPRIMIR

Buscar por Departamento

NAVEGADOR

- Acercarse
- Alejarse
- Mapa Completo
- Recentrar

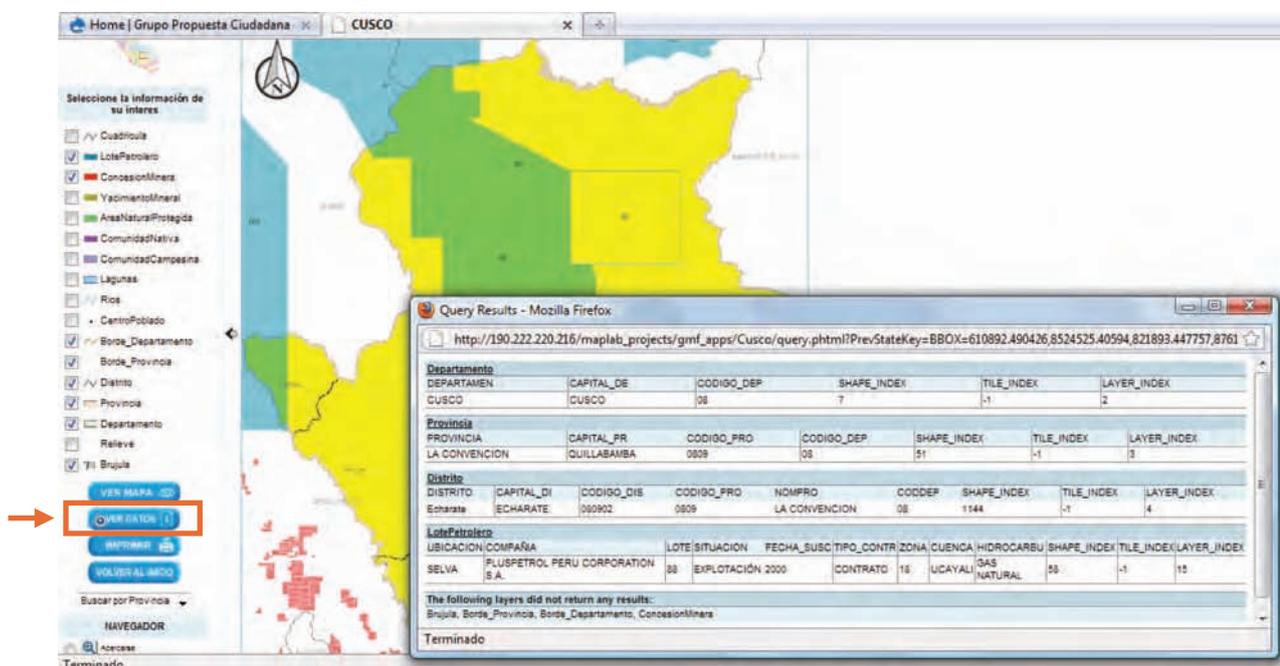
CONTÁCTENOS

Elegir las capas que se quieren ver en el mapa

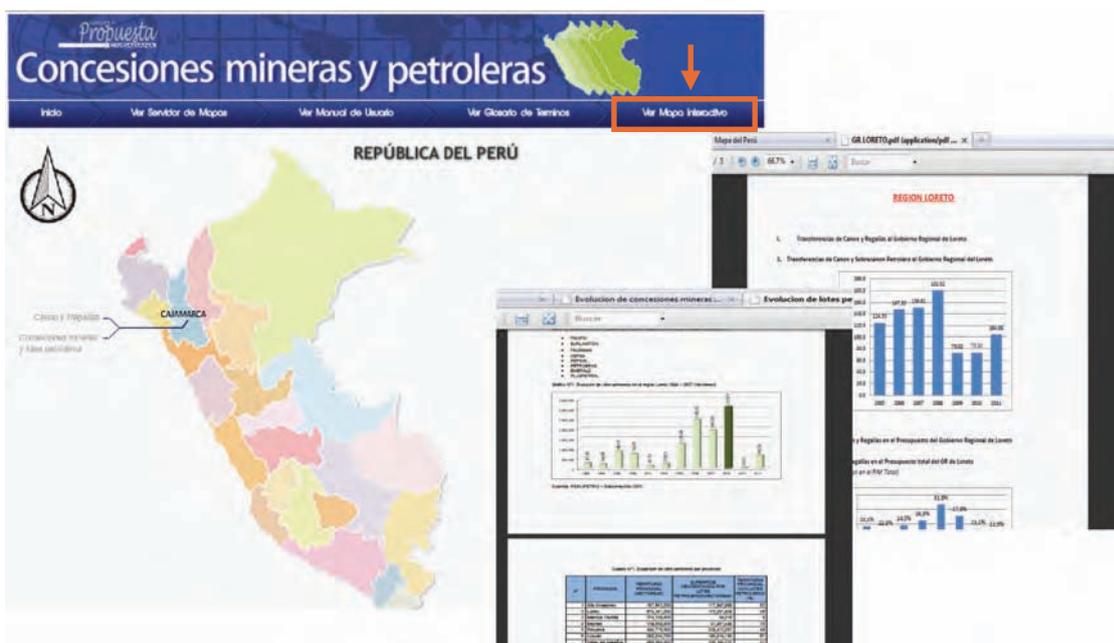
Marcar "VER MAPA" para actualizar

Para ir a una región o provincia se puede hacer "click" sobre el mapa o buscarlo en la lista que se despliega donde indica la flecha.

En los lotes petroleros y en las concesiones mineras se pueden ver cuadros con la información detallada del titular, ubicación, vigencia, entre otros. Para ver este cuadro se debe activar la opción de **VER DATOS** y hacer "click" sobre el lote o concesión.



Finalmente, el sistema de mapas ofrece también reportes resumidos sobre las concesiones y también sobre el canon y regalías en 10 regiones con información a nivel regional, provincial y distrital. Para acceder hay que entrar a la pestaña "**Ver Mapa Interactivo**" en la parte superior derecha y hacer "click" sobre la región de interés.



## b. Portal web de INFOBRAS

La Contraloría General de la República, con el apoyo de la GIZ, ha creado el portal INFOBRAS. En este portal, las entidades públicas pueden registrar las obras públicas en ejecución y sus avances. Los ciudadanos y ciudadanas también pueden utilizar este portal para ver la información de las obras en el mapa del Perú.

La utilidad de este sistema para la participación ciudadana está en que no solo se puede ver la cantidad de obras que se tiene en ejecución y el monto de inversión destinado a ellas, sino que se pueden encontrar datos del avance de la obra, ver fotos de este avance y ver quiénes son los contratistas o si es de ejecución directa.

De esta manera, las y los ciudadanos pueden verificar las obras en su localidad, saber quién la está ejecutando e ir a la autoridad relevante si hay alguna irregularidad. En el sistema se pueden dejar comentarios.

Como este sistema se enfoca en obras específicas, puede ser muy útil para los comités de vigilancia de obras.

Para acceder a esta información se debe hacer click en el mapa del Perú de la esquina superior derecha.



Al entrar a esta sección se puede hacer click en el mapa de la izquierda sobre la región y luego la provincia de interés. A la derecha hay un mapa satelital donde se ven las obras que se pueden revisar. Al hacer

“click” sobre los puntos de las obras se puede ver el nombre de la obra y luego hay que entrar a “ver ficha” como se señala abajo.





Organizado por:



Con el apoyo de:



Calle León de la Fuente 110 Magdalena del Mar, Lima

Teléfono: 613-8313

Correo electrónico: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)