

Vigilancia de las INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Reporte Nacional

N° 19

Balance 2004-2014

Lima, Julio 2015



Vigilancia de las **INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**

Reporte Nacional

N° 19

Balance 2004-2014

Lima, Julio 2015

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Molvina Zeballos

Presidenta del Directorio

Eduardo Ballón y Epifanio Baca

Coordinación Ejecutiva

Reporte Nacional N° 19 de Vigilancia de las Industrias Extractivas.

Lima, julio 2015.

El Reporte Nacional N° 19 de Vigilancia de las Industrias Extractivas en el Perú es una publicación del Grupo Propuesta Ciudadana, que forma parte del Sistema Vigila Perú.

Elaboración de contenidos: Epifanio Baca y Gustavo Ávila.

Cuidado de edición: Nelly Carrasco.

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

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-11624

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 Lettera Gráfica S.A.C.

Av. La Arboleda 431, Ate, Lima - Perú

Teléfono: 340-2200



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

Brot
für die Welt

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
I. CONCLUSIONES	7
II. PRINCIPALES HECHOS VINCULADOS A LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN EL PERIODO 2004-2014	11
a. Captura de ingresos para el Estado Peruano.....	11
b. Expansión territorial de la actividad minera.....	13
c. Conflictos socioambientales.....	15
d. Transparencia y acceso a la información	17
III. GENERACIÓN DE RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO	19
3.1 Sector minero.....	19
3.1.1 Producción minera	19
3.1.2 Los precios de los minerales	23
3.1.3 El valor de los recursos extraídos	24
3.1.4 Resultados de las empresas.....	27
3.1.5 Impuestos y contribuciones.....	29
3.1.6 La renta minera	32
3.2 Sector hidrocarburos	34
3.2.1 Producción de hidrocarburos.....	34
3.2.2 Balanza comercial	36
3.2.3 Reservas	37
3.2.4 Precios.....	39
IV. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA	47
V. USO DE LA RENTA EXTRACTIVA	53
VI. LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA	65
6.1 La situación de América del Sur.....	67
6.2 Las regiones del Perú	73
VII. MANEJO DEL TERRITORIO Y CONCESIONES MINERAS	77
7.1 Avance de las concesiones mineras a nivel nacional.....	77
7.2 Evolución de las concesiones mineras en el territorio	82
7.3 Distribución de las concesiones según tipos de titulares	83
VIII. TRANSPARENCIA EN EL SECTOR EXTRACTIVO	87
8.1 ¿Qué es el EITI?	89
8.2 ¿Cuáles son las ventajas del EITI?.....	90
8.3 La iniciativa EITI en el Perú.....	91

IX. PRIVATIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	97
9.1 ¿Qué es Obras por Impuestos?.....	97
9.2 Actores involucrados.....	99
9.3 Selección de los proyectos.....	99
9.4 Evolución de la implementación.....	99
9.5 Ventajas y riesgos del mecanismo Obras por Impuestos.....	102

PRESENTACIÓN

A lo largo de 2014, el precio internacional de los metales, principal dinamizador en los últimos años del sector extractivo, continuó mostrando correcciones a la baja, como ha venido sucediendo desde el año 2011. Asimismo, aunque de manera más abrupta, el precio del petróleo redujo su valor a la mitad en seis meses, lo que ha tenido claros efectos en el aporte fiscal del sector extractivo. El panorama internacional continúa a la expectativa de lo que pueda suceder con la economía china, que registró su menor crecimiento en 14 años y con el bloque europeo, que aún no disipa las dudas que existen sobre él.

Así, ya es bastante claro que el ciclo de precios altos de las materias primas finalizó, y que hemos entrado en un nuevo escenario. Se estima que el ciclo anterior se produjo entre los años 2004 y 2014, periodo en el que se incrementó la inversión, la producción, las reservas internacionales, los ingresos para las empresas y la recaudación fiscal del sector extractivo. Esto le permitió al Estado Peruano distribuir esos recursos entre sus diferentes niveles de gobierno y llevar adelante diferentes programas y proyectos en la fase inicial del proceso de descentralización.

En los diez años del *boom*, 2004-2014, las industrias extractivas registraron un dinamismo económico extraordinario gracias a un contexto internacional de precios muy favorable y a importantes inversiones privadas que se concretaron en ese sector pero, al mismo tiempo, fueron años de intenso debate y controversia. Por el lado económico, se generó un debate alrededor de la aplicación de la Ley de Regalías Mineras y la negativa de las empresas que tienen Contratos de Estabilidad Jurídica o Contratos de Estabilidad Tributaria de cumplir con dichos pagos, así como la posterior propuesta de aplicar un impuesto a las sobreganancias de las empresas mineras; situación que luego fue revertida con la aplicación del gravamen minero, con efectos no muy claros. En el campo social, los conflictos entre empresas y comunidades locales se extendieron 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 socioambientales, las mismas que están siendo discutidas por su permisividad excesiva.

La discusión sobre el sector extractivo está centrada entre continuar con el actual modelo con algunos ajustes y virar hacia una estructura más diversificada. Si bien en el 2014 se publicó el Plan Nacional de Diversificación Productiva, se percibe que este cuenta con poco apoyo desde el Gobierno Nacional y que, por el contrario, se pretende continuar con el modelo extractivista actual.

Por su parte, los gremios empresariales exigen medidas que permitan agilizar los trámites, como la implementación de la Ventanilla Única, la acotación a la Ley de Consulta Previa (que esta solo aplique para comunidades amazónicas) y la agilización de la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIAs). En este contexto, la Sociedad Peruana de Hidrocarburos –creada en el 2013– busca alcanzar una mayor relevancia en su papel de vocera a favor de las empresas petroleras y de sus inversiones. Así, a lo largo del 2014, el Gobierno Nacional impulsó una serie de medidas tributarias, de simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión.

Hoy se afirma 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. Por otro lado, la multiplicación de conflictos da cuenta de la necesidad de revisar la estructura de la gestión del sector extractivo, que no es otra cosa que la gobernanza de esas industrias.

Por todo esto, además de las políticas y medidas necesarias para fortalecer la capacidad de gestión del aparato público en todos sus niveles, consideramos necesario promover el debate abierto acerca de los resultados e impactos logrados con los recursos provenientes de la renta de las industrias extractivas en los últimos años.

¿Aportaron los recursos del canon a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones de los distritos y provincias que reciben estos recursos? El presente documento, Reporte 19 de Vigilancia de las Industrias Extractivas, es un balance sobre la generación, distribución y uso de la renta de la minería, gas y petróleo en el país, además de otros temas como diversificación productiva, transparencia y concesiones mineras. Su publicación es posible gracias al apoyo de Natural Resource Governance Institute y Pan para el Mundo.

I. CONCLUSIONES

1. 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, también la recaudación de ingresos fiscales del Estado. Los conflictos socioambientales crecieron en forma paralela a la expansión territorial de la actividad minera y de las concesiones. Este escenario posicionó al sector extractivo –minero e hidrocarburífero–, como muy importante para la economía pese a su bajo aporte al PBI, al empleo y a los reducidos encadenamientos productivos con otros sectores que genera, lo que originó que los gobiernos de turno mantengan las políticas económicas gestadas en los años 90´s casi inalterables hasta hoy, pues el modelo producía los ingresos fiscales para financiar obra pública y programas sociales de tipo clientelista. El aporte a la caja fiscal, en promedio, estuvo en alrededor del 23% de los ingresos del gobierno central en el período de bonanza 2006/2011.
2. A partir de 2012, los precios de los minerales empezaron a descender de manera sostenida y los del petróleo desde fines de 2014. A diferencia de lo ocurrido durante la crisis financiera 2008–2009, esta vez la crisis se origina en las propias dinámicas del mercado. En el caso de los minerales, la menor demanda del principal comprador –China– está generando excesos de oferta y, por lo tanto, un ajuste de los precios a la baja. En el caso del petróleo, la mayor oferta de energía de Estados Unidos y Canadá –gas y petróleo de esquisto– está produciendo el mismo efecto. Este nuevo escenario nos plantea el reto de evaluar la “arquitectura” sobre la cual se apoya la actividad extractiva, a fin de buscar los ajustes necesarios para esa actividad y, al mismo tiempo, pensar estrategias –tímidamente sugeridas en el Plan de Diversificación Productiva– para el desarrollo de sectores que activen el crecimiento económico encaminándolo hacia una matriz productiva más diversificada.
3. La captura de renta por parte del Estado se incrementó gracias –principalmente– a los precios, aunque no es claro que se haya producido en proporción al valor de los recursos extraídos. Incluso, después de la aplicación del nuevo esquema tributario para la minería, el país, en cuanto a monto, ha venido recaudando menos de dicho sector. Existe la idea de que el país perdió recursos al no aplicar algún mecanismo que le permita capturar más renta en la medida en que los precios aumentaban y el gravamen minero aplicado, desde el 2011, resultó tardío para lograr dicho objetivo.
4. 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 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 aunque en menor medida y, tras 10 años, el esquema de distribución del canon sigue sin modificación porque, si bien es necesario, es políticamente difícil lograr un consenso en el Congreso de la República. En nuestra

opinión, este tema debe ser resuelto retomando la agenda de la descentralización fiscal, que nos permita avanzar hacia un sistema de transferencias más previsible, transparente y menos volátil.

5. Las entidades subnacionales, receptoras de los recursos del canon y regalías, financiaron parte importante de sus inversiones con dichos recursos convirtiéndose, en algunos casos, en su principal fuente de financiamiento, lo que provocó una muy alta dependencia de dichas transferencias (en el caso de las municipalidades de las regiones productoras). Esta situación empezó a revertirse a partir del año 2012, cuando los precios de los minerales empiezan a caer arrastrando a la baja las utilidades de las empresas y con ellas las transferencias por canon. Como consecuencia, las regiones mineras (Áncash, Cajamarca, Moquegua, Tacna y 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 millones en 2015. Frente a este escenario que combina ingresos a la baja con una alta volatilidad de los mismos, los reclamos de las autoridades y la protesta social van en aumento por la disminución del empleo generado a través de las obras públicas.
6. En cuanto al destino de las inversiones, hemos identificado que los recursos del canon se orientan en su mayor parte a proyectos en transporte, salud y saneamiento, educación, cultura y deporte, y la actividad agropecuaria, contraviniendo la idea de que las municipalidades y gobiernos regionales asignan esos recursos a proyectos no prioritarios. Pese a que sí existe información que indica que alguna porción de estos recursos se destina a proyectos de nula trascendencia en algunas localidades, la generalización de que los recursos del canon es dilapidada, es falaz. El problema de fondo de la inversión pública descentralizada (y de la nacional) tiene que ver con la calidad del gasto, que se manifiesta mediante obras sobredimensionadas, problemas de diseño y alta incidencia de corrupción. La ausencia de información que permita medir la calidad del gasto y su impacto es un déficit a superar, urgentemente, desde el MEF.
7. Desde hace varios años se cuestiona y critica a las autoridades subnacionales por su bajo nivel de ejecución del gasto; sin embargo, la información que publica la Consulta Amigable del MEF da cuenta de que en los últimos 8 años, en cifras agregadas, el gasto de inversión en los gobiernos regionales y municipalidades ha crecido a una velocidad mayor que la del gobierno nacional. Un aspecto que los críticos no consideran es que los presupuestos de inversión de los gobiernos subnacionales sufren fuertes modificaciones durante el año, producto de la inclusión de los saldos no ejecutados el año precedente y, sobre todo, de las transferencias extemporáneas de recursos que realizan los sectores del Gobierno Nacional (desde educación hasta vivienda y construcción, pasando por transportes, entre otros) cuando su gasto sectorial avanza menos que lo previsto. Debido a ello, el avance de ejecución del gasto supera el 100% cuando se toma en cuenta el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y solo disminuye cuando se toma como referencia el Presupuesto Institucional Modificado (PIM).
8. Argumentando la supuesta “ineficiencia” o “mala gestión” de las inversiones por parte de los gobiernos locales y regionales –y del Estado en general–, desde el MEF 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 por su parte, a través de dos mecanismos: Asociaciones Públicos Privadas (APP) y Obras por Impuestos (OxI). En ambos mecanismos se observa una mayor participación de las empresas dedicadas a las actividades extractivas pero especialmente de empresas mineras, en el mecanismo de OxI. Esto se debe a los beneficios que dicho programa

les puede procurar, sobre todo en términos de mejora de su imagen; aunque se trata de recursos públicos las empresas incorporan este mecanismo dentro de una supuesta responsabilidad social empresarial. La experiencia internacional sugiere que se debe tomar con mucha cautela el uso de estos mecanismos pues la evidencia empírica muestra que las obras realizadas mediante APP son mucho más costosas y su ejecución, ventajas y beneficios para la sociedad adolecen 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 fue posible conocer los impactos producidos por la aplicación de estos recursos, que ascendieron a S/. 2,300 millones de soles.

9. La discusión sobre la necesidad de encaminar la economía hacia una matriz productiva más diversificada surge como un imperativo en el actual contexto del fin del superciclo de las materias primas, que se ha traducido en menores precios de los minerales e hidrocarburos, disminución de las inversiones en esos sectores y desaceleración del crecimiento económico en el Perú y la región. En lugar de insistir con el mismo modelo, la actual crisis debe ser tomada como una oportunidad para potenciar nuevos motores del crecimiento económico. En ese sentido, existe información que da cuenta del dinamismo de otros sectores económicos, a los cuales se les debería prestar más atención. En el caso de las exportaciones no tradicionales, tenemos a las agroexportaciones y las textiles, que muestran un dinamismo a resaltar. Asimismo, existe evidencia del mayor crecimiento económico de las regiones con baja o nula presencia de actividades extractivas.
10. 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 han empezado a ser presionados por las concesiones y, en algunos casos, sobrepuestos con otros 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. Si bien solo 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, consideramos que el sistema actual de entrega automática de concesiones debería ser revisado y modificado.
11. La transparencia en el sector extractivo, considerando la cadena de valor de la industria, muestra algunos avances y retrasos. La iniciativa EITI, que se implementa desde el año 2005, ha logrado cuatro estudios nacionales en los que se concilian los pagos tributarios y no tributarios de las empresas con los ingresos que registra el Estado Peruano por dichos pagos destacando, en el último estudio, que las 63 empresas participantes publican el pago por impuesto a la renta, el cual es protegido por la reserva tributaria. Esta información es útil porque permitirá a las regiones verificar si las transferencias que reciben por canon minero corresponden a lo que establece la Ley, tema sobre el que existen dudas, sobre todo ahora, que los recursos del canon se reducen considerablemente. Los temas de los que tenemos menos información son: el gasto social de las empresas extractivas, los gastos ambientales vinculados a los EIAs aprobados y, finalmente, la información sobre el proceso de cálculo de la renta imponible de las empresas, también protegida por el secreto tributario.

II. PRINCIPALES HECHOS VINCULADOS A LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN EL PERIODO 2004-2014

Las industrias extractivas, especialmente la minería y, en menor medida los hidrocarburos, han contribuido de manera importante al buen desempeño de la economía peruana en los últimos años. Su aporte más claro se ha manifestado en la generación de divisas, representando entre el 65% y el 70% de las exportaciones entre 2004 y 2014. En los ingresos fiscales, dichas actividades representaron, en promedio, más del 25% entre 2005 y 2012, llegando a picos de hasta 30%.

Este desempeño económico es el resultado de un conjunto de políticas que promovieron las inversiones mineras mediante exoneraciones e incentivos tributarios, Contratos de Estabilidad Jurídica, libre repatriación de capitales, etc. Estas políticas se mantuvieron inalteradas durante la primera década del nuevo milenio y coincidieron, en su segunda mitad, con un incremento extraordinario de los precios de los minerales producto de la gran expansión de la demanda internacional, determinada sobre todo por el crecimiento de la economía china. En este contexto, tan favorable de los precios de los minerales, el aporte del sector extractivo, tanto a las exportaciones como al producto nacional, alcanzó cifras récord en el 2007, 70% de las exportaciones y 15.7% del PBI.

Sin embargo, a partir del 2011, este panorama empieza a cambiar con la rápida disminución de los términos de intercambio y de las exportaciones mineras y, por tanto, la desaceleración de la economía nacional, con la consiguiente caída de los ingresos fiscales, en especial aquellos provenientes del sector extractivo. El monto de las transferencias del canon minero del año 2015 representa apenas el 38% del monto registrado el año 2012, lo cual ha impactado fuertemente en los ingresos de las regiones dependientes del canon.

El recuento anterior muestra las dos limitaciones más importante de cualquier economía primario-exportadora: (a) el carácter rentista del Estado que lo sostiene y (b) su dependencia de los mercados internacionales, cuyos precios son altamente volátiles en el tiempo.

¿Cuáles fueron los principales hechos o acontecimientos que marcaron la coyuntura y el debate sobre el aporte económico de las industrias extractivas, así como sobre sus impactos socioambientales en los últimos años? ¿Cuáles fueron las principales medidas de política tomadas por el gobierno para mejorar la distribución y el uso de las rentas que generan dichas industrias? A continuación describimos las diferentes medidas del Gobierno Nacional, tomando el período 2004-2014, con la finalidad de contextualizar la información de este reporte.

a. Captura de ingresos para el Estado Peruano

Los sectores minero e hidrocarburífero (petróleo y gas natural) obtuvieron grandes utilidades durante los años del súper ciclo, originadas en buena medida por el incremento

de los precios en el mercado internacional y no tanto por mayores volúmenes de producción. Estas ganancias extraordinarias y no previstas por el sector dieron lugar a un debate nacional sobre la necesidad de modificar el esquema tributario aplicando un impuesto a dichas ganancias de tal modo que el Estado logre una mayor participación de la riqueza generada. Estos cambios no pudieron concretarse debido a que las empresas, en especial las mineras, contaban con Contratos de Estabilidad Jurídica, que las protegía y blindaba frente a estos cambios propuestos.

Así, aun cuando el Estado Peruano accedía a mayores ingresos, en especial del sector minero (los ingresos por tributos internos del sector minero se multiplicaron por 6 entre los años 2004 y 2007), era claro que perdía ingresos producto de los Contratos de Estabilidad Jurídica que, por ejemplo, protegían beneficios tributarios o impedían la aplicación de la Ley de Regalías Mineras aprobada en 2004.

«Estas ganancias extraordinarias no previstas por el sector dieron lugar a un debate nacional sobre la necesidad de modificar el esquema tributario aplicando un impuesto a dichas ganancias de tal modo que el Estado logre una mayor participación de la riqueza generada».

A mediados de ese año se discutió y promulgó la Ley de Regalías Mineras (Ley 28258) la cual marcó un primer cambio en la política fiscal frente a la explotación de los recursos naturales mineros. Hasta entonces las empresas mineras pagaban el impuesto a la renta -como cualquier otra empresa en el país- mas no el valor del recurso natural extraído.

Esta norma generó la oposición de los empresarios quienes -a través de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía- presentaron una demanda de inconstitucionalidad de la misma, pero el fallo del Tribunal Constitucional (publicado el 1 de abril del 2005) la declaró improcedente y determinó que las regalías no son un tributo sino una contraprestación económica por la explotación de los recursos minerales. Sin embargo, amparadas en los Contratos de Estabilidad Jurídica que firmaron con el Estado en los años noventa, las principales empresas mineras no pagaron regalías.

En el debate nacional para las elecciones generales de abril 2006, el tema de las sobreganancias mineras estuvo nuevamente presente en los discursos de la mayoría de los candidatos y con más fuerza por la evidencia que proporcionaban las cifras. Las propuestas consideraban revisar los contratos de estabilidad jurídica, exigir el pago universal de las regalías y/o la aplicación de un impuesto a las ganancias extraordinarias y renegociar el contrato del Proyecto Camisea, modificado en contra de los intereses nacionales por el gobierno de Alejandro Toledo, fueron planteadas por la mayoría de los candidatos en campaña, y en particular por los que pasaron a la segunda vuelta (Alan García por el APRA, Ollanta Humala por UPP-PN).

Sin embargo, ya en el poder, el gobierno aprista optó por negociar un “aporte voluntario” con las empresas mineras, remarcando su respeto por la estabilidad jurídica y los contratos-ley firmados entre el Estado y las empresas. Durante su mensaje del 28 de julio de 2006, el presidente García demandó un mayor aporte de las empresas; días después, el premier Del Castillo anunció que el gobierno y los empresarios habían acordado un aporte voluntario de S/. 500 millones por año, por cinco años. Un informe elaborado por el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) demostró que dicho acuerdo equivalía casi exactamente al monto que el Estado dejaba de percibir por el no pago de las regalías mineras por parte de las empresas que cuentan con Contratos de Estabilidad Jurídica. Es decir, no solo no había ingresos adicionales para el Estado, sino que además dichos recursos serían manejados por las mismas empresas mineras para financiar proyectos de inversión social.

En la campaña electoral del 2011, el tema se mantuvo en debate, pero esta vez con Ollanta Humala en el gobierno. Se aprobaron nuevas medidas tributarias para las empresas mineras (la regalía minera modificada, el impuesto especial a la minería y el gravamen

especial a la minería); que, según estimados oficiales, permitirían obtener unos S/. 3,000 millones anuales adicionales para el fisco. Estas medidas tributarias utilizan como base de cálculo la utilidad operativa de las empresas, con lo cual el monto pagado depende de su rentabilidad. Sin embargo, el gobierno acepta en la negociación que dichos pagos sean deducidos como costos al momento de calcular la renta imponible, lo cual terminó impactando negativamente en la magnitud del impuesto a la renta minero. Los ingresos esperados por estas medidas no se lograron plasmar porque su aplicación coincidió con la caída de los precios de los minerales. Así, al 2014, la renta que obtiene el Estado Peruano del sector minero equivale solo al 45% de lo que obtuvo en el 2011 debido al esquema descrito y también porque fue aplicado tarde, cuando los precios de las materias primas ya estaban en caída.

b. Expansión territorial de la actividad minera

La evolución de las concesiones mineras refleja en buena medida las expectativas de los inversionistas (grandes, medianos y pequeños) respecto de las oportunidades de negocio que presenta el sector minero que arrojó rentabilidades muy altas entre el 2005 y 2011. América Latina se convirtió en una región receptora de importantes inversiones en exploración minera, siendo el Perú uno de los principales destinos de estos flujos de inversión.

La promulgación del Decreto Legislativo 708 (Ley de Promoción de Inversiones en el sector minero de 1991), fue un factor clave para el crecimiento de las concesiones mineras en la medida que, modificando la Ley General de Minería de 1981, se orienta a liberalizar el sector minero. Para ello, aquel Decreto Legislativo deroga la gran mayoría de normas que daban atribuciones y derechos al Estado para actuar como agente económico en el sector. Así, establece que el cateo y prospección es libre en todo el territorio nacional y que la comercialización de sustancias minerales es también libre, interna y externamente y que para su ejercicio no se requiere del otorgamiento de una concesión¹. Todo esto constituye un escenario en el que el Estado da carta libre a los agentes económicos para que expandan la búsqueda de recursos mineros por todo el país.

Así llegamos al 2014, cuando las 59,400 concesiones vigentes están distribuidas entre 16,164 titulares, de los que casi el 60% posee solo una concesión, que sumadas ocupan el equivalente al 12% del territorio nacional. Hay 490 titulares que tienen entre 11 y más de 200 concesiones y concentran el 61.6% de la superficie total concesionada, representando el 3% de los titulares mineros, en su conjunto grandes y medianas empresas. En el otro extremo, 13 mil 725 titulares mineros tienen entre 1 y 4 concesiones que representan el 85% del total y poseen sólo el 28% de la superficie total concesionada. En general, el que casi el 60% de los titulares cuenten con una sola concesión minera, y el que estén dispersos por todo el país, representa una dificultad para la tarea de supervisión del Estado.

La expansión de las concesiones muestra una presión sobre el territorio nacional, pasando de ocupar el 6% del mismo en el 2002 a 20% en el 2014. Sin embargo, según datos del Ministerio de Energía y Minas a diciembre del 2013, se desarrollan actividades de producción minera sólo en 1.15 millones de hectáreas, lo que representa el 0.9% del territorio nacional. Las actividades de exploración se realizan en 418,234 hectáreas,

1 Párrafo final del art. 20 del DL 708.

equivalentes al 0.33% de la superficie del país. Sumando ambos conceptos, tenemos que solo el 1.23% del territorio nacional estaría siendo ocupado por actividades mineras.

Moquegua, Apurímac, La Libertad y Áncash son las regiones con mayor proporción de su territorio ocupado con derechos mineros con porcentajes que van desde el 59% al 70%. El área con concesiones mineras representan más del 50% del territorio de seis regiones.

La Ley de Aprovechamiento de los Recursos Naturales (Ley 26821 de 2009) establece que las concesiones “pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación”, en cuyo caso el tercero adquirente de dicha concesión se regirá por las condiciones en que fue originariamente otorgada. Este marco legal y el interés económico existente alrededor de la minería son factores que han llevado a la existencia de un mercado de concesiones mineras sobre el cual no existe mayor control por parte de la autoridad encargada de otorgarlas (Ingemmet). Como resultado, hay un fuerte componente especulativo en la demanda de concesiones mineras.

Este comportamiento empresarial era advertido en un reportaje periodístico hace algunos años: “Grandes empresas como BHP Billiton, Golden Ideal Gold Mining y Compañía de Minas Buenaventura, entre otras, tienen una gran cantidad de concesiones dormidas; pagando religiosamente las penalidades y los derechos de vigencia exigidos por ley para mantener en su poder las concesiones”².

Junto a la mediana y gran minería, durante los últimos años, también crecieron la minería informal y la minería ilegal. De acuerdo a información del Ministerio del Ambiente, “Los enclaves principales se encuentran en Cusco, Madre de Dios y Puno. Existen 15 áreas naturales protegidas amenazadas por la minería ilegal. Una de ellas es la Reserva Nacional de Tambopata, cuya zona de amortiguamiento ha sido invadida por más de 15 mil mineros ilegales que extraen oro con maquinaria pesada y mercurio”³.

La nueva normatividad aprobada por el gobierno estableció un tratamiento diferenciado entre minería ilegal y minería informal. De acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1105, los mineros ilegales son aquellos que no cumplen con las exigencias administrativas, técnicas, sociales y ambientales que exige la ley o que realizan sus actividades en zonas en las que está prohibida, como las riberas de ríos, lagunas, cabeceras de cuenca y las zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas. Asimismo, se establece que las actividades que utilicen equipo y maquinaria pesada que no corresponda a la categoría de pequeña minería o minería artesanal, serán consideradas como minería ilegal.

La minería informal es, en cambio, aquella compuesta por los operadores mineros que no son legales y que han iniciado el proceso de formalización establecido por el gobierno y que cumplirán las distintas etapas establecidas. Los informales, además, no operan en zonas prohibidas, ni utilizan maquinaria que no corresponda a su categoría.

2 Día 1, suplemento del diario El Comercio del 28 de mayo del 2012.

3 <http://www.minam.gob.pe/mineriailegal/una-historia-de-devastacion/>

c. Conflictos socioambientales

Junto al crecimiento de la actividad minera, crecieron también las dudas y cuestionamientos sobre el impacto socioambiental y la afectación de los derechos de las comunidades. La creciente conflictividad social es resultado de este proceso y de que el Estado no haya sabido enfrentarlo de manera eficaz y adecuada. Los conflictos socioambientales no son homogéneos sino que tienen características y motivaciones diferentes entre sí.

El rechazo a la presencia de las empresas mineras y de hidrocarburos

Los conflictos sociales en torno a los proyectos Tambogrande y Majaz, en Piura; Quillish y Conga, en Cajamarca; Santa Ana, en Puno; Cañariaco, en Lambayeque o el reciente proyecto Tía María, en Arequipa, con poblaciones rurales que disponen de una base productiva agraria perciben una amenaza sobre sus actividades a través de la contaminación o el acaparamiento del agua por parte de las empresas mineras y por eso se enfrentan a ellas.

Las movilizaciones de las organizaciones indígenas amazónicas contra los decretos que buscaban flexibilizar más las decisiones comunales sobre el alquiler y venta de las tierras, fueron la manifestación más extrema de la oposición a los grandes proyectos extractivos, desde Amazonas y Loreto hasta Cusco y Madre de Dios. El pico de violencia se alcanzó durante los acontecimientos sangrientos conocidos como “el Baguazo”.

La negociación de las condiciones planteadas a las empresas mineras y de hidrocarburos

En la mayoría de casos, el conflicto no busca impedir el desarrollo de las actividades mineras o petroleras sino negociar mejores condiciones en términos de beneficios económicos, gasto social y cuidado del medio ambiente. Quizás el caso que mejor lo ilustra sea el de la negociación de las comunidades campesinas de la provincia de Espinar con la minera Tintaya, entonces propiedad de BHP Billington y hoy de la suiza Xstrata. En ese entonces se renegociaron los precios de las tierras compradas en un primer momento a precios muy bajos, se devolvieron las tierras innecesariamente adquiridas, se constituyó un fondo para la inversión en proyectos sociales y reparación de daños ambientales, entre otros.

«En la mayoría de casos, el conflicto no busca impedir el desarrollo de las actividades mineras o petroleras sino negociar mejores condiciones en términos de beneficios económicos, gasto social y cuidado del medio ambiente».

En la misma línea, las comunidades campesinas ubicadas en el entorno de la minera Antamina, en la región Áncash, negociaron un mayor acceso a los empleos generados por la empresa, a contratos de servicios de maquinaria y equipo o algún otro convenio o compromiso con la empresa. En las provincias de Cotabambas y Grau, en la región Apurímac, por otro lado, las comunidades del área de impacto del proyecto Las Bambas (de minera Xstrata) han negociado su participación en el fondo social Las Bambas y están negociando otros temas específicos como la relocalización de algunas de las comunidades en cuyas tierras tendrá lugar la extracción de minerales. Una negociación similar, en torno a un fondo, ha tenido lugar entre la comunidad San Martín de Sechura, en Piura, y la empresa brasileña Vale do Rio Dolce, que tiene la concesión de la explotación de los fosfatos de Bayóvar. La misma lógica está en la base de la aceptación, por parte de las poblaciones locales, de los siete fondos de fideicomiso (fondos sociales) que actualmente existente en el Perú y que tienen su origen en las negociaciones entre el Estado Peruano, las empresas y las poblaciones locales en torno a nuevas concesiones de exploración minera.

Utilizando el controvertido Decreto Supremo 120-94-EF –que permitía a las empresas aplicar como gasto deducible la depreciación correspondiente al valor revaluado de los activos en el marco de sus convenios de estabilidad jurídica– la empresa minera Barrick Misquichilca dejó de pagar al Estado US\$ 140 millones por concepto de impuesto a la renta de los cuales el 50% le correspondía a la región Áncash. Producto de esta controversial decisión en el 2005 se produjeron protestas sociales.

También se realizaron protestas en Arequipa luego de que la ciudadanía tomara conocimiento de que la empresa Cerro Verde dejó de generar US\$240 millones en canon a la región gracias a una resolución ministerial que la autorizaba a acogerse al beneficio de “reversión de utilidades” en el proyecto Lixiviación de sulfuros primarios. En este contexto, la escasez de agua condicionó el accionar tanto de Cerro Verde como de las autoridades subnacionales, e impulsó el diálogo entre ambas partes. Las organizaciones de base de la ciudad –apelando a la necesidad de agua y saneamiento de zonas de habilitación urbana– llevaron a incluir, por primera vez, proyectos de infraestructura hídrica urbana en un pliego de reclamos a la mina en el 2007. Aquí Cerro Verde se comprometió a construir una planta de potabilización y a financiar los estudios de pre-inversión para la construcción de una planta de tratamiento para el río Chili.

«Por otra parte, en la medida en que la distribución al interior de la región premia a la provincia y distrito en donde se desarrolla la actividad productiva, la mencionada desigualdad es equivalente o peor entre provincias y distritos de las regiones que reciben canon que entre aquellas que no».

Con la llegada de una nueva expansión de Cerro Verde, el gobierno regional de Arequipa alcanzó un acuerdo con la empresa en base a un razonamiento costo-beneficio frente a las potenciales rentas que traería la minería para la región. La mina, por otro lado, necesita agua para expandir sus operaciones. Con el involucramiento temprano de organizaciones de base fue vital para consolidar el acuerdo y minimizar los conflictos frente al uso de agua de la cuenca.

La disputa por la renta generada por las industrias extractivas

El enorme crecimiento de la producción de minerales, gas y petróleo trajo consigo un crecimiento sostenido de los tributos que pagan estas industrias y también de los recursos fiscales que llegan a las autoridades regionales, locales y a las universidades públicas de las regiones productoras, como consecuencia de lo establecido en la Ley del canon. Las transferencias acreditadas por actividades extractivas pasaron de S/. 700 millones en 2004 a más de S/. 7,000 millones, entre 2007 y 2008, es decir, se multiplicaron por 10 en poco más de 3 años. Dichas transferencias continuaron incrementándose, superando los S/. 8,000 millones entre 2011 y 2014.

Sin embargo, dado que el canon se distribuye solo entre las regiones donde se realiza la actividad minera, se genera una profunda desigualdad en la distribución nacional de los recursos de inversión. Por otra parte, en la medida en que la distribución al interior de la región premia a la provincia y distrito donde se desarrolla la actividad productiva, esta desigualdad es equivalente o peor entre provincias y distritos de las regiones que reciben recursos del canon y aquellas que no.

El caso más sonado fue el llamado *Moqueguazo*. Las autoridades de Moquegua reclamaban una mejor y justa distribución del canon proveniente del pago por impuesto a la renta por parte de la empresa Southern Perú, cuyas operaciones se realizaban en la frontera con la región Tacna. Una mala aplicación de la fórmula de distribución del canon minero en el 2008 por parte del Ministerio de Energía y Minas favoreció a Tacna en desmedro de Moquegua, pese a que esta última registraba más producción que la anterior.

d. Transparencia y acceso a la información

Tal como hemos descrito anteriormente, el auge de las actividades extractivas hicieron que estas ocupen un lugar central en la agenda de la economía y la política nacional, con debates sobre: a) las altas utilidades e ingresos tributarios crecientes por impuesto a la renta, pero con cuestionamientos a los beneficios y exoneraciones tributarias de las que gozaban las empresas; b) las demandas ciudadanas sobre el impuesto a las ganancias extraordinarias y la controvertida aprobación del Aporte Voluntario Minero por parte del gobierno aprista y c) las disputas por la distribución del canon que fue generando inequidades en la asignación del presupuesto. Una de las consecuencias fueron las demandas crecientes por una mayor transparencia y acceso a la información sobre los pagos de las empresas y la determinación de la renta imponible protegida por reserva tributaria y sobre el esquema de distribución del canon.

La agenda de la transparencia inicialmente centrada en los temas tributarios y fiscales se fue ampliando progresivamente a otros campos. Conforme crecían los conflictos socioambientales la demanda por una mayor transparencia sobre las concesiones mineras, los contratos petroleros y sobre el proceso de aprobación de los EIAs, fue en aumento. El Aporte Voluntario y su manejo por parte de las empresas aumentaron la atención ciudadana sobre el gasto social de las empresas mineras y sus impactos. Asimismo, las dificultades de los gobiernos descentralizados en la gestión de los recursos del canon abrieron el debate sobre la calidad del gasto.

En este contexto, es importante hacer referencia al trabajo de la Iniciativa por la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en el Perú, surgida en el marco de una alianza mundial entre Estado, empresas y sociedad civil para promover altos estándares de transparencia en las industrias extractivas. El gobierno peruano se adhirió a esta iniciativa el año 2005, logrando su institucionalización luego de algunos años con la creación de la Comisión Multisectorial Permanente para la Transparencia de las Industrias Extractivas, creada mediante Decreto Supremo 028-2011-EM., dicha comisión está conformada por representantes del Estado, de las empresas extractivas y de la sociedad civil.

El proceso EITI en el Perú debe ser comprendido como una iniciativa sectorial de transparencia –asociada a la explotación de recursos naturales no renovables– en el marco de un proceso más amplio de democratización, descentralización y transparencia de la gestión pública iniciado el año 2001. Entre sus objetivos iniciales estuvieron la elaboración y difusión de estudios de conciliación nacional entre los pagos que realizan las empresas extractivas y los ingresos que el Estado registra por dichos pagos. Más adelante logra incluir información sobre el gasto del Aporte Voluntario y, lo que es más significativo, viene promoviendo experiencias descentralizadas del EITI, enfocadas en el uso de los recursos del canon en las regiones de Piura y Moquegua.

Luego de la publicación del Segundo Estudio de Conciliación Nacional⁴, el Perú fue el primer país latinoamericano en obtener el año 2012 la certificación de *País Cumplidor* de la iniciativa EITI. Dichos estudios son elaborados por una empresa auditora de reconocimiento internacional, a la cual las empresas brindan la información sobre sus

4 Referido al periodo fiscal 2008-2010 y con la participación de 51 empresas que abarcan el 85% del valor de producción minero y el 90% del valor de producción hidrocarburífero. El Primer Estudio fue sobre el periodo 2004-2007 y el Tercero, sobre el 2011-2012.

pagos tributarios de manera voluntaria con la cual se realiza la conciliación con los ingresos recibidos por el Estado que brinda la Sunat y otros organismos como Perupetro.

En suma, podemos decir que la transparencia en las industrias extractivas ha tenido avances significativos y enfrenta desafíos importantes, entre los cuales podemos señalar: a) difundir informes de conciliación nacional con frecuencia anual y con las exigencias del nuevo Estándar EITI, para lo cual deberá automatizar el registro y publicación de los datos; b) inclusión de temas nuevos tales como el gasto social de las empresas que actualmente solo se difunden de manera agregada y los gastos ambientales de las empresas asociados a sus compromisos en los EIAs; y, c) la consolidación de la descentralización en Moquegua y Piura y su ampliación a otras regiones.

III. GENERACIÓN DE RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO

El sostenido incremento de la demanda mundial de bienes primarios, a raíz del acelerado crecimiento económico de las economías asiáticas en los últimos años, provocó un auge de precios internacionales de los mismos, en especial de los metales y el petróleo. En particular, la demanda mundial de metales e hidrocarburos se incrementó debido a la extraordinaria expansión económica de China desde la década de 1990, la que se vio reforzada a partir de 2000 por los procesos de crecimiento de la India y otras economías emergentes.

Durante aproximadamente 10 años, se vivió un ciclo de precios altos de minerales y petróleo, favorecidos además por los impulsos fiscales de diversas economías y por la especulación financiera que invertía en dichos recursos. Este escenario no solo se tradujo en importantes rentas (las mismas que fueron capturadas, no necesariamente en partes proporcionales, por los estados y las empresas), sino que generó expectativas sobre el sector en cuanto a la inversión y a la expansión del territorio que habrían de ocupar.

Sin embargo, a lo largo del 2014 y en especial en el transcurso del segundo semestre, los precios de los minerales y el petróleo empezaron a descender de manera sostenida afectados por la menor demanda de una economía china que ha desacelerado su crecimiento –y que, se estima, crecerá a menores tasas en los próximos años–, una mayor oferta de recursos y la revaluación del dólar. La tendencia proyectada es que dichos precios sigan disminuyendo y se constata, así, que el ciclo de precios altos terminó sin que los países productores de materias primas hayan sacado el máximo provecho del mismo.

A continuación, presentamos un balance de los que nos dejó este escenario de boom de precios y producción principalmente en las cuentas fiscales y trataremos de esbozar algunos escenarios de las transferencias de recursos hacia los gobiernos subnacionales por la explotación de sus recursos naturales en los próximos años. Los sectores examinados son el minero y el de hidrocarburos –que comprende petróleo y gas natural– dado que las transferencias que reciben los gobiernos subnacionales por dichas actividades provienen en más del 96% de estos dos sectores⁵.

3.1 Sector minero

3.1.1 Producción minera

El sector minero representa el 8.9% del PBI, según datos del INEI al 2013 y el 50% de las exportaciones, según la Sunat al 2014. En ambos casos, la participación del sector minero se ha venido reduciendo en los últimos años a pesar de que en valor y en promedio,

⁵ Para considerar el porcentaje mencionado se ha consultado las transferencias hacia los gobiernos subnacionales del portal de Transparencia Económica del MEF.

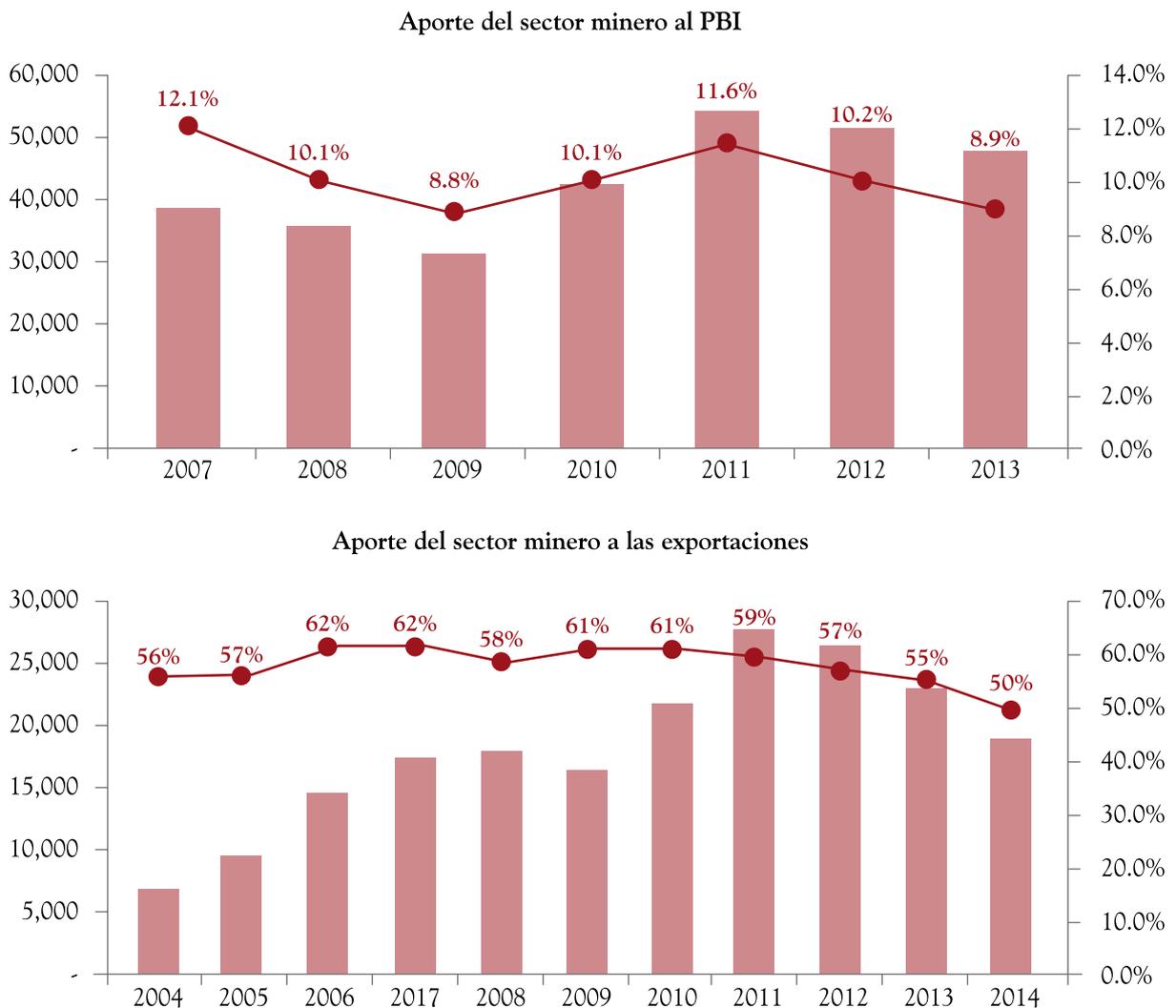
su magnitud es mayor. El incremento de dicho valor se explica en gran medida por el incremento de los precios, dado que los niveles de producción se han mantenido en un rango más o menos estable, en particular para en el caso de los principales minerales.

Después de 10 años, al 2014, la producción minera es mayor para el caso de varios de los minerales. El cobre, la plata, el zinc y el hierro muestran mayores volúmenes de extracción con respecto al 2004. En el caso de oro, plomo y estaño, por otro lado, se muestran tasas negativas entre dichos años (aunque la producción de plomo se ha recuperado en los últimos años). En general, salvo para los casos mencionados de oro y estaño, la producción minera es mayor que hace 10 años, destacando los casos de cobre (33% más), plata (23%) y zinc (9%), ubicándose en el otro lado de la estadística el oro (-19%) y estaño (-44%). Esto se explica en buena cuenta por ampliaciones y nuevos proyectos que han sumado a la producción en los últimos años.

Gráfico 3.1

Aporte del sector minero al PBI y las exportaciones

En millones de soles y porcentaje



Fuente: INEI, Sunat.

Cuadro 3.1

Volumen de producción de los principales minerales, 2004-2014

En miles de toneladas

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2013-2014
Cobre	1,036	1,010	1,048	1,190	1,268	1,275	1,247	1,235	1,299	1,376	1,380	0.3%
Estaño	42	42	38	39	39	38	34	29	26	23	23	-1.0%
Hierro	4,247	4,565	4,785	5,104	5,161	4,419	6,043	7,011	6,685	6,681	7,193	7.7%
Molibdeno	14	17	17	17	17	12	17	19	17	18	17	-6.2%
Oro	173	208	203	170	180	182	163	166	162	151	140	-7.6%
Plata	3,060	3,206	3,471	3,494	3,686	3,854	3,637	3,430	3,481	3,674	3,778	2.8%
Plomo	306	319	313	329	345	302	262	230	249	266	278	4.5%
Zinc	1,209	1,202	1,203	1,444	1,603	1,509	1,471	1,256	1,281	1,351	1,319	-2.4%

Fuente: MINEM.

Con respecto al horizonte temporal de la producción, es decir, la cantidad de reservas, encontramos que para los principales minerales estas también se han incrementado en los últimos años. Tomando la información que proporciona el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) en su Anuario Minero 2013⁶, encontramos que las reservas probadas son en la mayoría de casos, mayores a la etapa previa del boom de precios. Este incremento de reservas se explicaría por los esfuerzos de las mineras en un contexto de precios altos y de disponibilidad de recursos financieros, a fin de incrementar el stock disponible de recursos.

«Las reservas probadas son en la mayoría de casos mayores a la etapa previa del boom de precios».

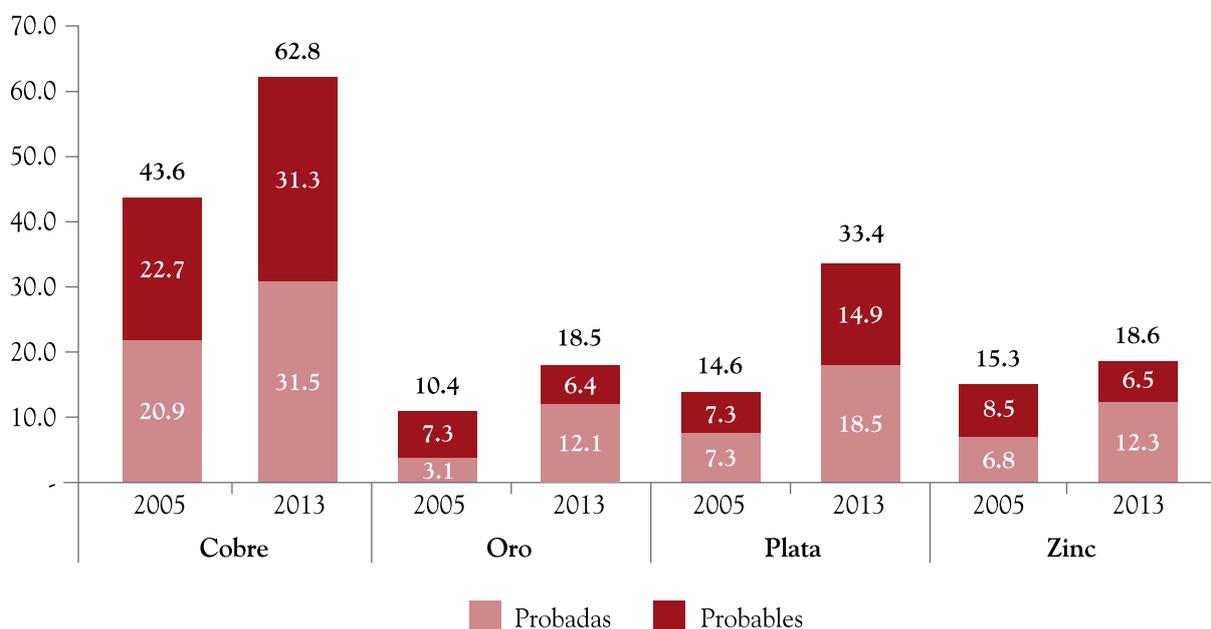
Así, tenemos que las reservas probadas para el caso del cobre pasaron de 21 millones de TM en el 2005 a 40.9 millones de TM en el 2013; es decir, 1.94 veces más, o casi el doble. En el caso del oro sucedió lo mismo, transitando de 20.1 millones de onzas a 58.7 millones, en el mismo periodo, es decir, se multiplicaron por 2.91. En el caso de la plata y el zinc, dichas reservas se han multiplicado por 3.6 y 2.4 entre los años 2005 y 2013⁷.

Un dato importante es la relación entre reservas *probadas* y *probables sobre producción*, la cual nos da una expectativa de años de reserva para producción. Encontramos que este indicador también se ha incrementado para el caso de los principales minerales. Así, el número de años de reservas de cobre se ha incrementado de 43.6 años en el 2005 a 62.8 años en el 2013. Para el caso del oro ha pasado, en el mismo periodo, de 10.4 años a 18.5 años, en plata de 12.8 años a 33.5 años y para el zinc de 15.2 años a 18.8 años. No existen datos oficiales más recientes, pero podemos decir que hay un mayor horizonte de explotación al final del boom de precios que en sus inicios y que esto está explicado, como mencionamos, por el incremento de reservas en un contexto de mayores precios. Es decir, mayor cantidad de reservas para ser, al ritmo de producción actual, extraídas en más años.

6 http://www.minem.gob.pe/_publicaSector.php?idSector=1&idCategoria=19

7 Para mayor detalle revisar la información reservas de los Anuarios Mineros 2005 y 2014 del MINEM.

Gráfico 3.2

Perú: Años de reservas según reservas probadas y probables, principales minerales, 2005 y 2013

Nota: Encima de las barras esta la totalidad de años, de reservas probadas y probables.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Fuente: MINEM.

En cuanto a las inversiones mineras, estas han aumentado fuertemente en los últimos años pasando de US\$ 450 millones en promedio entre los años 2004 y 2006, a más de US\$ 9,000 millones en el 2013, lo que representa un aumento de más de 20 veces. Los sectores que más han crecido son los de inversión en Infraestructura (30 veces) y Preparación (24 veces) y los rubros que más recursos reciben son los de Infraestructura, Explotación y Equipamiento de Planta. Es importante precisar que cinco proyectos concentran cerca del 50% de dicha inversión: Las Bambas (Xstrata), Toromocho (Chinalco), Cerro Verde, Antapaccay (Xstrata) y Antamina (Antamina), con la característica adicional de que son proyectos mayoritariamente de cobre.

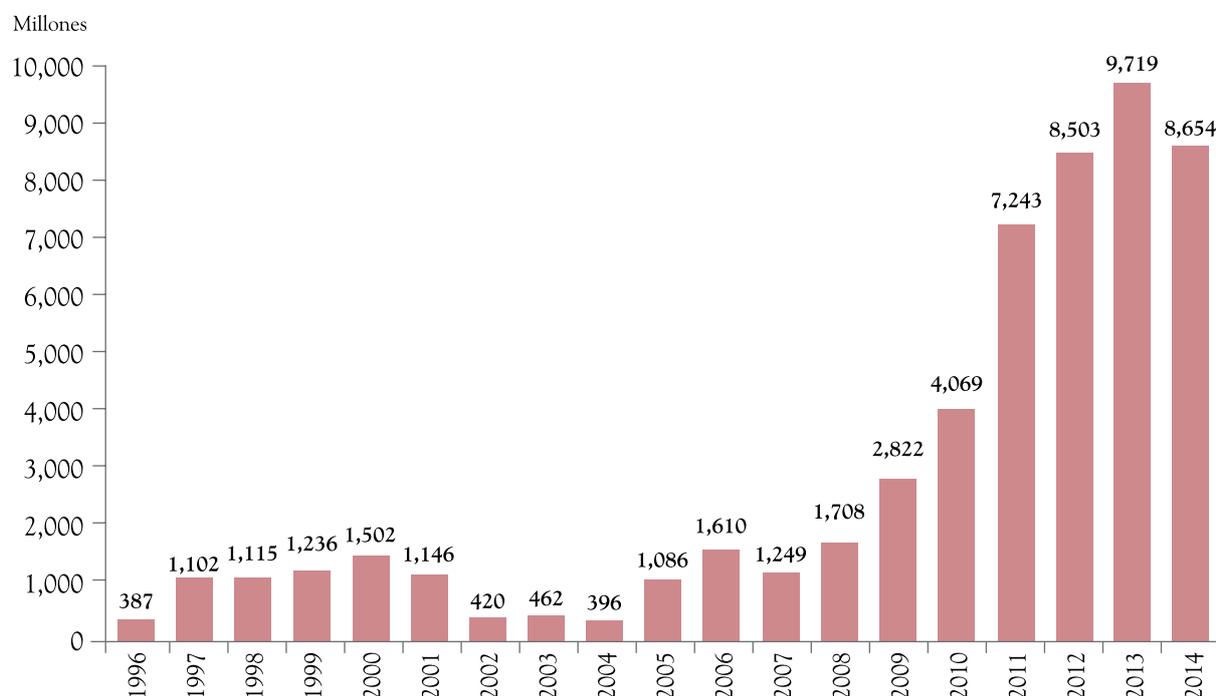
Según el MINEM⁸, a diciembre 2014, existe una cartera estimada de inversión en minería compuesta por 51 principales proyectos los cuales incluyen proyectos de ampliación de unidades mineras, proyectos en etapa de exploración avanzada, así como proyectos con EIA aprobado o en proceso de evaluación y que en conjunto ascienden a US\$ 63,928 millones. De este conjunto, el 73.8% son proyectos de cobre, 35.4% son capitales chinos y el 45.2% cuenta con EIA aprobado.

8 <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/INVERSION/2015/CEP%2002-2015.pdf>

Gráfico 3.3

Inversión en minería 1996-2014

En millones de dólares



Fuente: MINEM.

3.1.2 Los precios de los minerales

Los precios de los minerales vienen mostrando un descenso sostenido desde el año 2011 cuando, en la mayoría de los casos, alcanzaron sus niveles más altos. En el 2014, los precios continuaron su descenso (salvo el molibdeno) destacando la plata y el hierro, con reducciones de -21% y -32% respectivamente. Si fijamos un horizonte mayor encontramos (salvo el caso del oro) que los precios en el 2014 presentan, en promedio, similares niveles a los mostrados en el 2006.

Entre los años 2004 y 2011 los precios de los minerales incrementaron su valor debido, por un lado, a una mayor demanda real de países de Asia, en especial China y, por otro, a una demanda del sector especulativo que vio en las materias primas una oportunidad de inversión. Sin embargo, con una menor demanda real y un mercado financiero internacional algo más recuperado, los precios de los minerales empiezan a reducir su valor dejando de ser, salvo para el caso del oro, una alternativa para inversiones especulativas. Así, el precio de los minerales responde en buena medida a factores de mercado como la proyectada menor demanda de recursos minerales.

Esta situación ha llevado a que distintas autoridades internacionales y nacionales confirmen lo que desde ya hace algunos años se viene observando, que el ciclo de los precios altos para los commodities se acabó. En palabras de la Directora General del FMI, Christine Lagarde: “se acabaron los tiempos de las vacas gordas para las materias primas”⁹. Lo mismo piensa el actual Ministro de Economía y Finanzas, Alonso Segura¹⁰.

Cuadro 3.2

Precios de exportación de los minerales promedio anual, 2004-2014

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Veces 2014/2004
Cobre (US\$/lb.)	1.19	1.57	2.77	2.91	2.85	2.16	3.21	3.86	3.46	3.20	2.88	2.42
Estaño (US\$/lb.)	3.90	3.28	3.95	6.56	8.15	6.13	9.02	11.83	9.48	10.10	9.91	2.54
Hierro (US\$/TM.)	21.45	33.10	38.27	38.86	56.24	43.61	62.77	113.25	88.18	82.40	56.29	2.62
Molibdeno (US\$/lb.)	16.41	28.47	21.33	26.64	27.04	9.31	13.32	13.44	10.91	8.95	9.99	0.61
Plomo (US\$/lb.)	0.67	0.68	0.83	1.16	1.00	0.73	0.92	1.12	1.00	0.95	0.90	1.34
Zinc (US\$/lb.)	0.25	0.34	0.82	0.91	0.47	0.40	0.59	0.69	0.60	0.60	0.58	2.32
Oro (US\$/Oz.)	405.4	445.5	604.5	700.0	877.3	983.1	1,225.4	1,603.4	1,669.9	1,406.5	1,266.1	3.12
Plata (US\$/Oz.)	6.67	7.28	11.44	13.36	14.96	14.27	19.05	33.82	30.23	23.91	18.86	2.83

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

3.1.3 El valor de los recursos extraídos

El Valor de Producción Minero (VPM) –que se obtiene multiplicando el precio mensual de exportación por el volumen de extracción mensual del mineral– ha crecido de manera casi constante entre los años 2001 y 2011, con una reducción entre 2008 y 2009 explicada por la caída de los precios producto de la crisis financiera internacional en el 2008 y una reducción en los últimos tres años explicada, nuevamente, por la caída del precio de los minerales.

Esta variable es una medida aproximada de la dinámica del sector, entendiendo que mientras mayor es el valor de los recursos extraídos, se espera un mayor volumen de ventas, mayor utilidad para las empresas y mayor recaudación para el gobierno como dueño de los recursos.

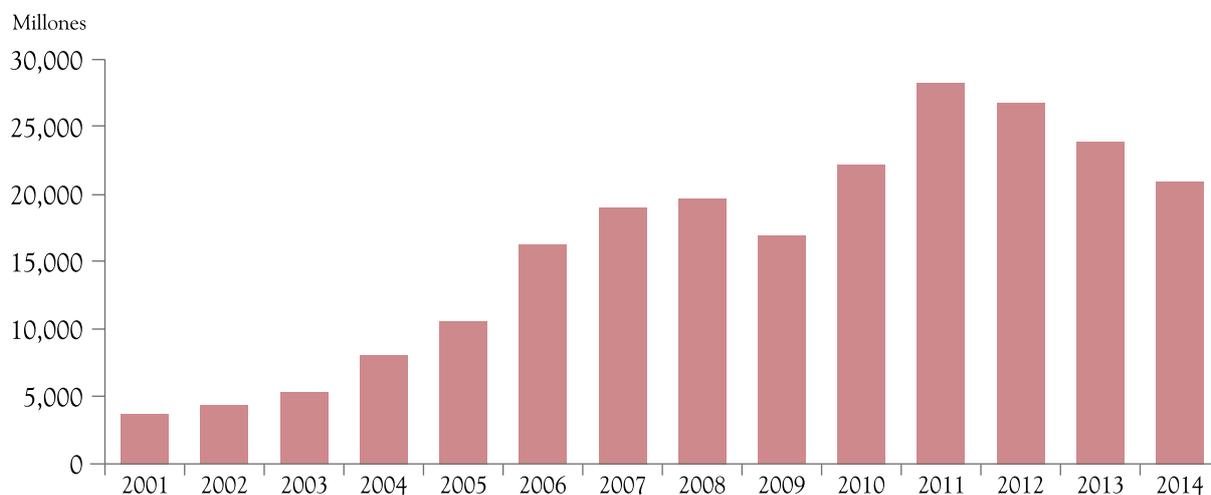
⁹ <http://elcomercio.pe/economia/mundo/christine-lagardese-acabaron-tiempos-vacas-gordas-noticia-1803462>

¹⁰ <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-mef-peru-continuara-creciendo-%E2%80%9Cen-cualquier-entorno%E2%80%9D-economia-global-551469.aspx>

Gráfico 3.4

Valor de la producción minera, 2001-2014

En millones de dólares



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú / MINEM.

En los últimos años, más del 90% del VPM es explicado por la extracción de cobre, oro, plata y zinc, destacando los dos primeros. Para tener una idea de su importancia, representaron el 42% y el 30% respectivamente. Asimismo, el valor de recursos está concentrado en pocas empresas: solo 25 de 240 empresas reportadas en total como productoras en el año 2014 concentran el 85% del valor de producción y, en línea con lo anterior, se trata principalmente de mineras de cobre y oro. En síntesis, la dinámica del sector minero está altamente concentrada, tanto por empresas como por tipo de mineral.

«Para tener una primera aproximación de cuánta renta se percibirá como participación debemos observar en qué departamentos se concentra la actividad minera».

Para tener una primera aproximación de cuánta renta se percibirá como participación debemos observar en qué departamentos se concentra la actividad minera. A través de este indicador no siempre obtendremos resultados exactos, como veremos más adelante, pues esta participación no está en función del volumen de mineral extraído de una región determinada sino de la rentabilidad de cada empresa y esta está condicionada por factores como sus costos unitarios, la recuperación de inversiones o los beneficios tributarios que le son favorables.

Antes del boom de precios, entre los años 2003 y 2004, el 50% del VPM de la actividad minera se concentraba en los departamentos de Cajamarca, Áncash y Pasco. A finales del 2014, y producto del inicio de nuevos proyectos y/o ampliaciones, son los departamentos de Áncash, Arequipa, Cajamarca, La Libertad y Pasco los que concentran el 55% del VPM. El incremento del volumen de extracción, y en buena cuenta de los precios, ha multiplicado el VPM por 2.6 veces entre los años 2004 y 2014, destacando que el VPM de Áncash creció 1.9 veces; el de Arequipa, 4.5 veces, el de Cajamarca, 1.7 veces y el de La Libertad, en 7 veces.

Cuadro 3.3

Valor de la producción minera por departamento, 2003-2014

Millones de nuevos soles

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2014 / 2013
Áncash	1,107	1,719	2,420	3,760	4,075	3,855	2,851	3,796	4,593	4,969	4,593	3,210	-30%
Arequipa	396	546	684	1,059	2,425	2,848	2,260	3,367	4,101	3,564	2,865	2,456	-14%
Cajamarca	1,165	1,336	1,671	1,773	1,248	1,855	2,584	2,578	3,263	3,610	2,550	2,214	-13%
La Libertad	255	306	617	1,263	1,412	1,826	1,872	2,129	2,724	3,183	2,435	2,128	-13%
Pasco	476	695	805	1,531	1,885	1,390	1,068	1,302	2,153	2,008	1,700	1,572	-8%
Moquegua	417	784	1,050	1,457	1,654	1,760	1,300	1,765	1,856	1,803	1,627	1,487	-9%
Junín	160	220	263	619	748	712	626	896	1,120	927	942	1,446	54%
Cusco	89	332	404	753	819	713	578	789	1,011	563	1,273	1,197	-6%
Tacna	353	771	1,020	1,424	1,517	1,239	882	1,368	1,522	1,307	1,120	1,182	6%
Ica	61	90	152	182	279	482	385	682	1,246	1,071	1,161	1,020	-12%
Lima	317	491	616	1,140	1,276	1,027	633	1,003	1,158	1,058	831	822	-1%
Puno	217	368	318	383	667	853	653	822	972	816	781	760	-3%
Ayacucho	8	13	20	94	154	246	346	479	718	735	821	733	-11%
Madre de Dios	167	212	256	339	405	514	596	842	1,254	730	777	357	-54%
Huancavelica	79	120	156	285	301	304	253	360	509	418	358	322	-10%
Huánuco	37	49	67	109	122	97	73	120	151	140	128	109	-15%
Apurímac	4	41	49	77	81	41	12	-	-	-	-	0	
TOTAL	5,308	8,093	10,568	16,248	19,068	19,762	16,972	22,298	28,351	26,902	23,962	21,015	-12%

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú / MINEM.

¿Se mantendrá esta estructura durante los próximos años?

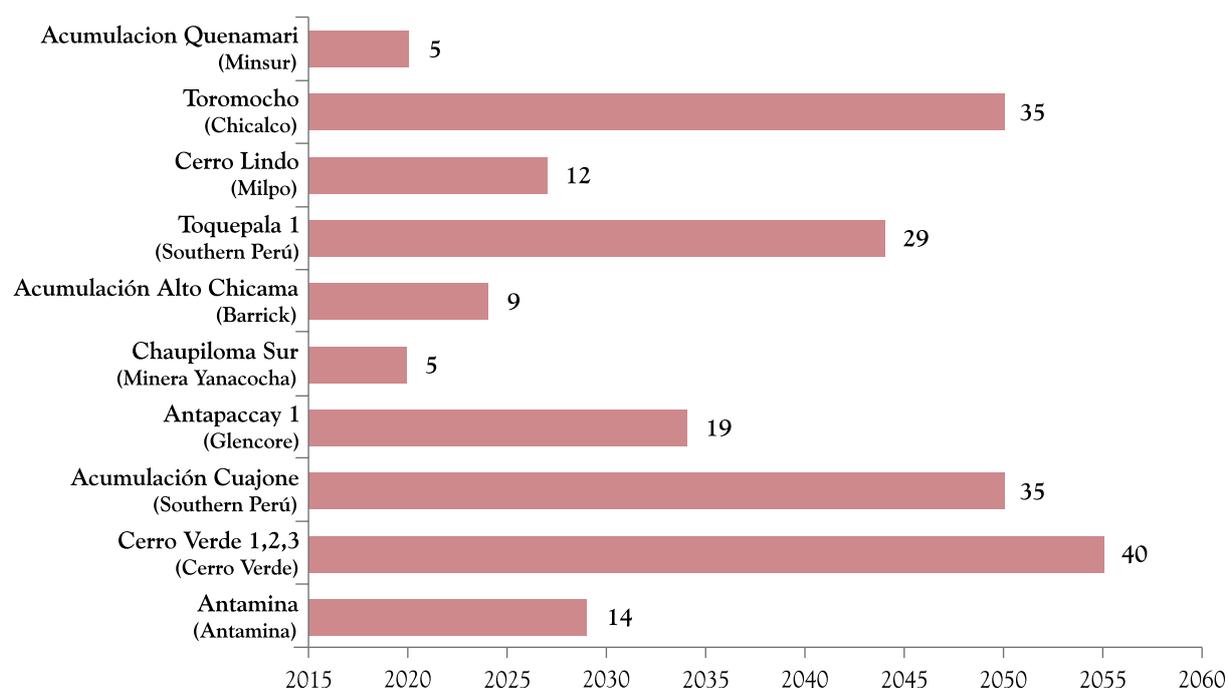
Se estima que se mantendrá dado que de las diez unidades mineras que concentran el 52% de dicha estructura, ninguna tiene expectativa de cerrar en los próximos 5 años. Pero el panorama cambia si se miran los próximos 15 años: tienen expectativa de cierre Chaupiloma Sur (Minera Yanacocha, Cajamarca) para el 2021, Acumulación Alto Chicama (Minera Barrick, La Libertad) para el 2024, Cerro Lindo (Minera Milpo, Cajamarca) para el 2027 y Antamina (Minera Antamina, Áncash) para el 2029. Estos lapsos deberían ser tomados en cuenta para saber hasta cuándo dichas operaciones generarán dividendos para las empresas, el correspondiente pago de impuestos y regalías para el Estado y el consecuente canon para las regiones.

Las perspectivas del sector minero están en la apuesta, por un lado, en ampliar la producción actual, gracias a la duplicación de la producción de Toromocho, las mejores leyes de Antamina (recuperaría sus leyes de extracción para alcanzar niveles de producción cercanos a los observados previamente al año 2014¹¹) y el inicio de la operación comercial del proyecto Constancia. Por otro lado, aunque ya con una perspectiva hacia el 2016, se estima el inicio de operaciones de la ampliación de Cerro Verde y del proyecto Las Bambas.

11 Banco Central de Reserva del Perú, Reporte de Inflación. Enero 2015. Pag. 38.

Proyectos como Las Bambas no iniciarán operaciones en la fecha programada, en el 2015 sino en el 2016, el proyecto Tía Maria, sin fecha definida aún, lo mismo que el proyecto Quellaveco. En el pipeline están los tres proyectos mencionados además de Constanca, las ampliaciones de Cerro Verde y Toromocho y por el momento no se avizoran nuevos grandes proyectos que ayuden a dinamizar el sector¹².

Gráfico 3.5

Vida estimada de los principales proyectos mineros en operación

Nota: Los números son los años estimados de vida útil del proyecto.

Fuente: Página web empresas mineras.

3.1.4 Resultados de las empresas

Generalmente las utilidades de las empresas dependen, en buena parte, de mantener lo más ampliamente posible la diferencia entre el precio de venta y el costo unitario. Como hemos visto, los precios de los minerales se han venido reduciendo de manera sostenida desde el 2011, precisando que aunque en el global, el volumen de producción se mantiene en sus niveles de los últimos cinco (5) años, la situación por empresa puede variar. Mirando las finanzas de las principales empresas –las primeras ocho, que concentran el 50% del valor de producción del sector– encontramos que su utilidad se ha reducido.

Tomamos como referencia el impuesto a la renta pagado por las empresas que equivale al 30% de la utilidad obtenida. Así visto, empresas como las cupríferas Antamina, Southern Perú y Cerro Verde, registran una caída de 14%, 11% y 16% en sus utilidades respectivamente. En el caso de las auríferas Yanacocha y Barrick, estas registran una caída de 15% y 23% cada una. Minsur, productora de estaño principalmente, y las polimetálicas Milpo y Buenaventura, no muestran un panorama mucho mejor y en especial la última que registra una reducción del 59% en sus utilidades.

¹² <http://elcomercio.pe/economia/peru/inversion-minera-proximos-anos-se-esperanza-cuatro-megaproyectos-noticia-1670647>

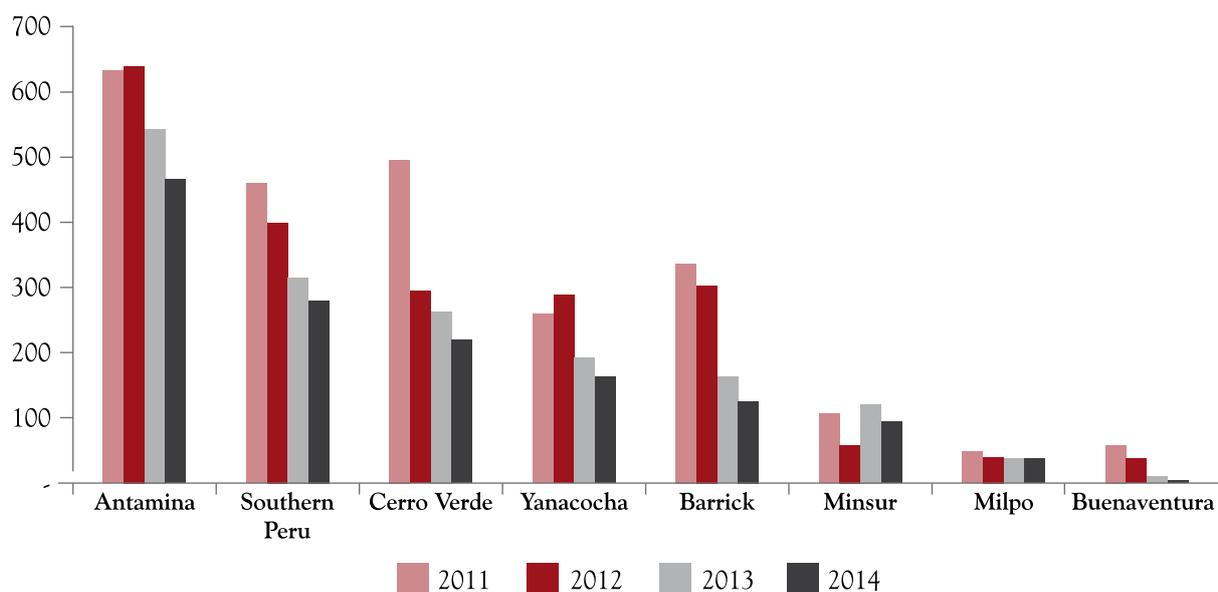
Las cifras a mostrar del pago de impuesto a la renta han sido obtenidos hasta el 2012, del Tercer Estudio de Conciliación Nacional EITI¹³, disponible en la página web del MINEM, y para los años 2013 y 2014, la información ha sido completada con los estados financieros que las empresas publican en los portales de mercado de valores¹⁴ (Southern, Cerro Verde, Minsur, Milpo y Buenaventura) y la que ofrecen las casas matrices de las mismas (Antamina, Barrick y Yanacocha).

Gráfico 3.6

Impuesto a la renta corriente pagado por principales empresas mineras

En millones de dólares

2011-2014



Fuente: EITI, SMV, BVL y reportes financieros de empresas mineras.

Es clara la disminución del pago por impuesto a la renta y por lo tanto de las utilidades que vienen mostrando las mineras en los últimos años. Sin embargo, es importante considerar la proporcionalidad de los datos pues no necesariamente muestran la misma reducción constante en porcentajes cuando observamos los datos absolutos. Se debe tener en cuenta que si comparamos el impuesto a la renta –que es el 30% de la utilidad que obtienen las empresas, reportado en los estados financieros de las empresas como “Resultado antes de Impuesto a las Ganancias”– y los comparamos con el valor de producción, obtenemos un ratio aproximado de utilidad entre ventas que nos permite ver el resultado de una empresa en función a su nivel de producción.

Es así que las mineras cupríferas mantienen un margen de utilidad por encima del 40% en promedio en los últimos cuatro años, pese a que el precio del cobre se redujo en 25% entre los años 2011 y 2014. Mientras Cerro Verde parece sostener su proporción de utilidad entre VPM, la figura de Antamina y Southern Perú es de retroceso, aunque la primera logra revertir la tendencia en el 2014. El caso de las auríferas, Yanacocha y Barrick, es algo distinto, con mejoras para la primera a pesar de la reducción en la

13 <http://eitiperu.minem.gob.pe/documentos/documento-116430864.pdf>

14 Superintendencia del Mercado de Valores y La Bolsa de Valores Lima.

producción que ha venido mostrando en los últimos años y más bien una reducción para Barrick, asociada al mayor costo de extracción de su unidad Pierina, la misma que la canadiense tenía programado cerrar en el 2011 lo que luego fue reconsiderado por los altos precios del oro y el plan ahora es cerrarla el 2018¹⁵.

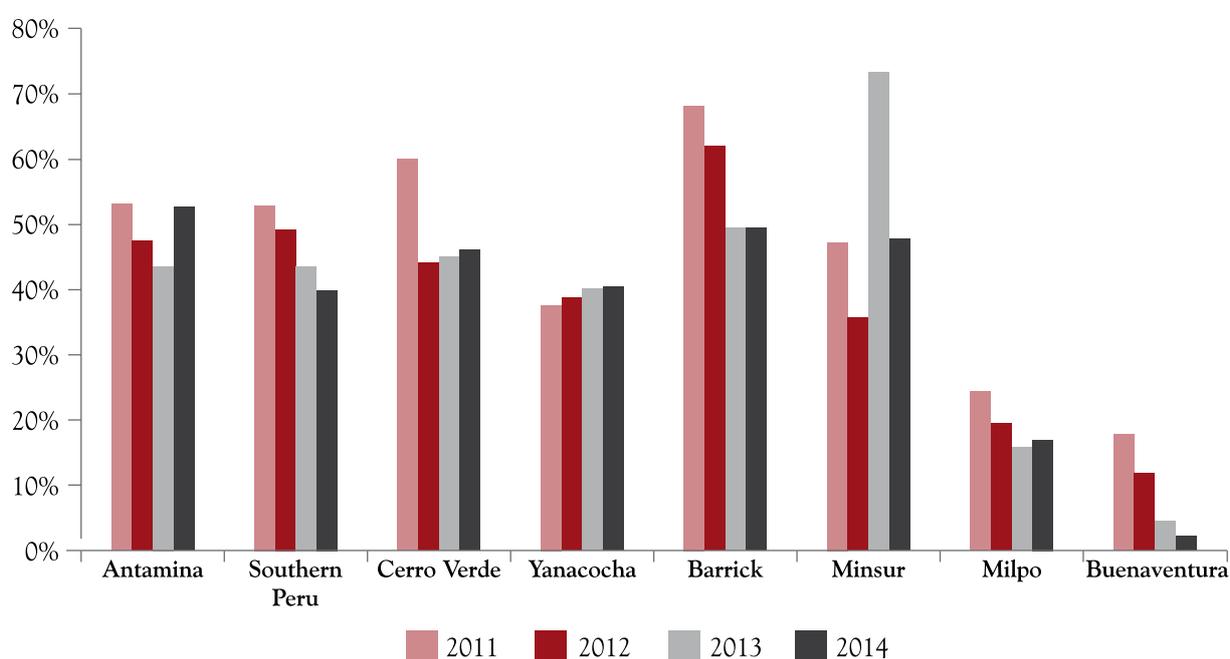
Las polimetálicas (Milpo y Buenaventura) y la productora de estaño (Minsur) presentan márgenes muy variables. En el caso de Buenaventura, no se está considerando su participación en otras empresas entre las que destacan Yanacocha, Cerro Verde y El Brocal, lo cual puede variar su rentabilidad.

Gráfico 3.7

Utilidad antes de impuestos sobre valor de producción

En porcentaje

2011 - 2014



Fuente: EITI, SMV, BVL y reportes financieros de empresas mineras.

3.1.5 Impuestos y contribuciones

De acuerdo a información de Sunat, la tributación del sector minero en el 2014 alcanzó los S/. 7,430 millones. Esta cifra significó un incremento del 3% con respecto al 2013. Sin embargo, el aporte del sector a los tributos internos casi se mantiene: fue 9.4% en el 2012 y 9.2% en el 2014. Durante 2008 y 2009, por efecto de la reducción de los precios de los minerales, las empresas del sector vieron reducidas sus utilidades, situación que se ha visto reflejada en el pago de impuestos y, por tanto, en la recaudación fiscal. Sin embargo, tal como hemos mencionado, a partir del 2009 y, sobre todo en el 2011, los precios se recuperaron, cayendo nuevamente, junto con la producción, durante el 2012. En el 2013 y 2014 se recuperó la producción y los precios continuaron descendiendo.

15 <https://www.yumpu.com/es/document/view/18322127/fitchratings-aacompe>

El aporte del sector minero a los tributos internos recaudados por la Sunat pasa de 7.3% el año 2004 para, a partir de allí, crecer de manera constante hasta llegar a alrededor de 25% en el año 2007. En el 2014, el sector minero aportó el 9.2% del total de tributos internos explicado, como mencionamos en párrafos anteriores, por la reducción del precio internacional de los minerales y el dinamismo de otros sectores de la economía como el comercio, la manufactura y los servicios que crecen de manera significativa a partir del 2010. En efecto, si uno compara el 2014 con el 2011, encuentra que todos los sectores, salvo minería y pesca, crecen en su nivel de recaudación.

Cuadro 3.4

Tributos internos por actividad económica, 2004-2014

En millones de nuevos soles

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2014- 2013
Agropecuario	295	305	348	390	394	421	491	569	666	760	793	4%
Comercio	3,056	3,619	4,345	5,354	6,684	7,053	7,731	9,223	10,643	12,082	12,346	2%
Construcción	657	840	1,142	1,491	1,820	2,316	2,904	3,566	4,677	5,604	6,256	12%
Hidrocarburos	995	1,380	1,859	1,996	2,304	1,932	2,665	3,895	4,445	4,369	4,395	1%
Manufactura	7,275	7,673	8,397	8,898	9,166	9,740	10,352	11,593	12,923	13,527	12,936	-4%
Minería	1,741	3,123	7,731	10,761	8,985	4,859	8,132	11,258	10,633	7,181	7,430	3%
Otros Servicios	9,788	10,801	12,859	14,359	17,370	18,816	20,805	23,658	28,112	32,828	36,589	11%
Pesca	201	250	243	349	208	247	397	483	364	332	360	9%
TOTAL	24,009	27,991	36,925	43,598	46,932	45,383	53,478	64,243	72,463	76,683	81,104	6%
Participación Sector Minero	7.3%	11.2%	20.9%	24.7%	19.1%	10.7%	15.2%	17.5%	14.7%	9.4%	9.2%	

Fuente: Sunat.

El Impuesto a la Renta de tercera categoría (IR), no solo es el principal tributo que pagan las empresas mineras, sino también la base para el cálculo de las transferencias del canon minero a las regiones. De acuerdo a la Nota Tributaria de la Sunat, el IR pagado por las empresas mineras en el 2014 alcanzó los S/. 2,251 millones, 32% menos con respecto al 2013 cuando llegó a los S/. 3,321 millones. Es evidente que se produjo una caída sustancial en el aporte tributario del sector, tal como lo muestra el cuadro 1.5. Es importante precisar que la información de la citada Nota Tributaria, base de la presente sección, hace referencia a lo pagado por la institución mes a mes y no permite diferenciar ni determinar a qué periodo productivo pertenecen dichos pagos. Sin embargo, sí permite apreciar la tendencia mostrada por la recaudación, que responde al comportamiento de las empresas del sector.

Cuadro 3.5

Impuesto a la renta más regularización por actividad económica, 2004-2014

En millones de nuevos soles

Sector	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2014- 2013
Agropecuario	48	38	52	86	54	38	44	92	76	96	85	-11%
Comercio	752	936	1,213	1,602	2,235	2,099	2,267	2,909	3,430	3,878	3,790	-2%
Hidrocarburos	359	413	970	969	996	543	1,056	1,835	2,253	2,057	2,228	8%
Manufactura	891	1,110	1,597	1,729	2,235	2,004	2,307	2,938	3,267	3,167	2,860	-10%
Otros Servicios	2,137	2,333	3,195	3,541	4,454	4,604	5,377	6,585	8,131	8,527	8,936	5%
Pesca	41	68	63	114	59	54	124	134	143	94	116	23%
Minería	989	2,168	5,767	8,703	6,743	3,018	5,618	7,764	6,456	3,321	2,251	-32%
Construcción	168	157	241	343	395	548	715	1,050	1,385	1,522	1,972	30%
TOTAL	5,385	7,223	13,098	17,087	17,171	12,908	17,508	23,307	25,141	22,662	22,238	-2%
Participación Sector Minero	18%	30%	44%	51%	39%	23%	32%	33%	26%	15%	10%	

Fuente: Sunat.

Las Regalías Mineras, el Gravamen Especial a la Minería y del Impuesto Especial a la Minería son otros pagos que realizan las empresas del sector. Los dos últimos fueron implementados a partir del último trimestre del 2011 y tienen la particularidad de ser deducidos de la utilidad antes de impuestos, por lo que tienen un impacto negativo en el monto del Impuesto a la Renta declarado y, por tanto, en las transferencias del canon minero. Estos dos nuevos instrumentos refuerzan el manejo centralizado de los ingresos adicionales que obtiene el Estado pues no son transferidos a las localidades donde se ubican las operaciones mineras. Así, en el 2014, estos tres instrumentos sumaron S/. 1,557.2 millones, 6.4% menos que en el año 2013. Finalmente, en el 2014 se distribuyeron S/. 184.8 millones por derechos de vigencia, 11% más que en el 2013.

Cuadro 3.6

Recaudación del Gobierno Central por las nuevas medidas tributarias, 2010-2014

En millones de nuevos soles

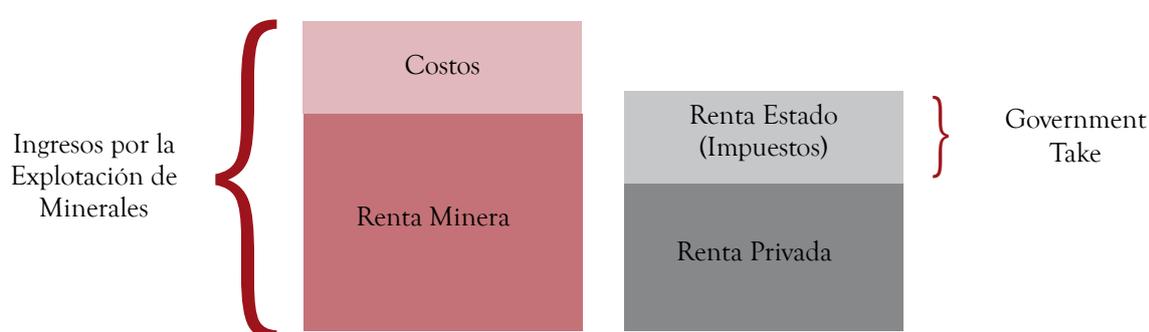
	2010	2011	2012	2013	2014
Gravamen Especial a la Minería		136	942	810	529
Regalías Mineras (Ley N° 29788)		71	572	505	535
Impuesto Especial a la Minería		59	442	337	372
Regalías Mineras	646	770	13	12	121
TOTAL	646	1,036	1,969	1,664	1,557

Fuente: Sunat.

El aporte de la minería a la economía nacional se ha reducido con el pasar de los años, presionado por un lado por los menores precios de los minerales y por la menor producción de algunas empresas, más allá que en el consolidado la producción se mantiene en un nivel similar.

3.1.6 La renta minera

La renta minera se define como la diferencia entre el valor de los minerales extraídos del subsuelo a precios de venta en el mercado internacional, menos los costos de extracción. Dicho de manera más sencilla, es la diferencia de los ingresos menos los costos de tal manera que la renta minera es lo que queda para repartir entre el Estado y las empresas privadas o públicas que participan de la actividad, como se muestra en el siguiente gráfico.



Como se observa en el gráfico, el Estado obtiene recursos a través del pago de impuestos, regalías y/o contribuciones que efectúan las empresas privadas. A este aporte se le denomina *Government Take*. Si el Estado tuviera participación en la producción a través de una empresa pública, a dicho adicional se le denominaría *State Take*¹⁶. El cálculo del *government take* es importante en la medida que nos permite ver en proporción si el Estado Peruano está recaudando más o menos recursos con el transcurrir de los años en función a los ingresos que obtienen las mineras.

La renta que obtiene el Estado por la extracción de recursos está compuesta por el Impuesto a la Renta (IR), las Regalías Mineras (RM), el Gravamen Especial a la Minería (GM) y el Impuesto Especial a la Minería (IEM). Los tres últimos tienen como base la utilidad operativa, definida como las ventas menos el costo de ventas más otras agregaciones y deducciones¹⁷. La captura de la renta por parte del Estado ha presentado varias fases. Hasta 2007, la renta capturada –que en buena cuenta es por el IR que pagan las empresas mineras– fue ascendente, impulsada, por un lado, por el incremento de los precios y porque la minera Antamina empieza a pagar IR desde 2005. En 2008, la recaudación cae producto de la crisis internacional pero luego se recupera desde el 2009 hasta el 2011. A partir de ese momento, la captura de renta desciende en parte por la reducción de los precios y porque los nuevos instrumentos (RM, IEM y GM) se descuentan del pago de IR. En el 2014 se estima que la renta minera sufrió una nueva caída, en buena cuenta por el menor IR, como lo mostramos anteriormente.

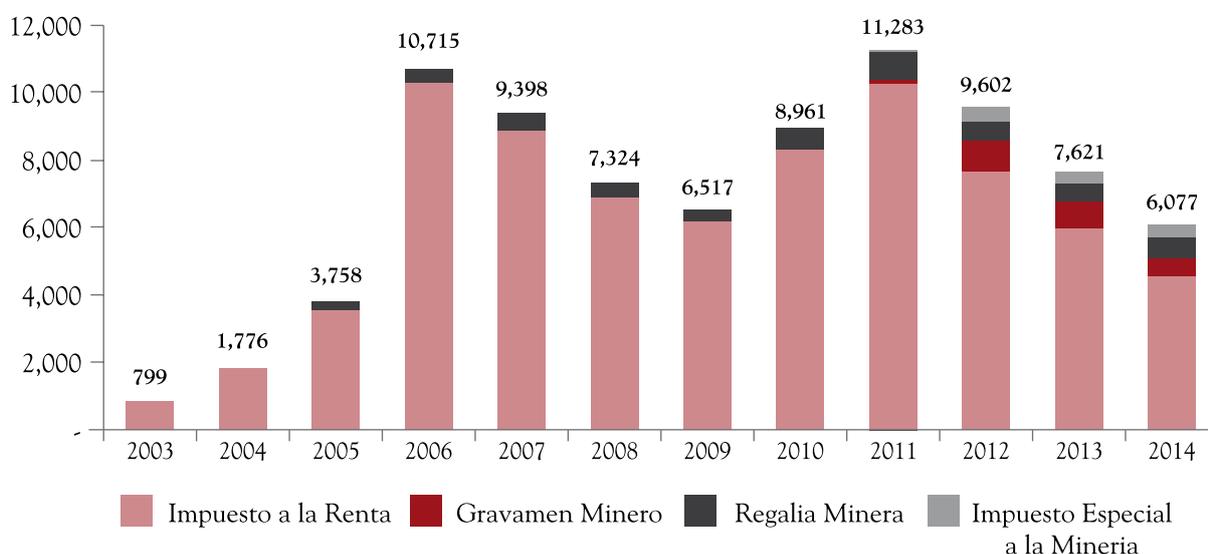
¹⁶ <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/borra692.pdf>

¹⁷ http://orientacion.sunat.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1229:04-gravamen-especial-a-la-mineria-ley-29790&catid=82:sector-minero&Itemid=301

Gráfico 3.8

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%.

Calcular cuánto es la proporción que captura el Estado de la renta minera, es medianamente complicado hacerlo en la medida que no existe una manera uniforme de calcularla, por la cantidad de empresas y de minerales que se extraen. Recién se está comenzando a conocer la información del IR que pagan las mineras y las petroleras gracias a EITI, pero no sucede con todas las empresas.

«Las nuevas medidas aplicadas al sector minero no han surtido el efecto deseado de capturar una mayor renta, ni en monto, ni en proporción».

Debido a esta falta de información, una manera de aproximar la proporción de la cual participa el Estado y de contribuir al debate, es calcular la proporción de la renta minera con respecto al valor de producción minero. Así encontramos que a pesar del nuevo marco normativo aplicado al sector minero desde el último trimestre 2011, cuyo objetivo es que el Estado capture más renta, la proporción estimada que captura ha disminuido con el pasar de los años (ver gráfico 1.8). Se calcula que la misma ascendió a 10.6% en el 2014, lejos de la tasa registrada entre los años 2010 y 2011, que superó el 14% y más lejos aún de lo registrado entre 2006 y 2007 cuando promedió el 16%. Es decir, las nuevas medidas aplicadas no han surtido el efecto deseado de capturar una mayor renta, ni en monto, ni en proporción. Aquí se pueden esbozar algunas hipótesis, como la aplicación de GM e IEM que se descuentan del IR o la reducción de precios que juega en contra de lo que captura el Estado, entre otros.

Una variable incógnita y que es en sí misma una *caja de pandora*, son los costos de las empresas, los mismos que, según versión de ellas mismas, han aumentado y afectarían la participación tanto de las empresas como del Estado en el retorno de la actividad. Aunque algunos costos pueden actuar a favor de la empresa como los gastos por responsabilidad social –en caso les sea reconocido– o publicidad, que en el largo plazo aportan en favor de ellas. Como sea que fuese, esta aproximación pretende ser una contribución al debate.

Gráfico 3.9

Renta minera para el Estado entre valor de producción minero, 2003-2014

En porcentaje



Fuente: Transparencia Económica, Sunat, BCRP, MINEM.

3.2 Sector hidrocarburos

3.2.1 Producción de hidrocarburos

La producción de hidrocarburos registró un incremento en los últimos años, producto de la entrada en operación del proyecto del gas de Camisea. Sin embargo, observando al detalle las estadísticas encontramos que la producción de petróleo viene descendiendo, obteniendo hoy la tercera parte de lo que se producía a inicios de la década de 1980.

En el año 2014, la producción total de hidrocarburos líquidos fue de 172.731 millones de barriles por día (MBPD). Según Perupetro, de ese total, la producción de líquidos de gas natural (LGN) ascendió a 103.4 MBPD, mientras que la de petróleo crudo fue de 69.3 MBPD. Como mencionamos, desde la entrada en producción del Proyecto del gas de Camisea, en el 2004, la producción de LGN se ha multiplicado por 7.

«La producción de hidrocarburos registró un incremento en los últimos años, producto de la entrada en operación del proyecto del gas de Camisea».

La producción de petróleo crudo ha mostrado una clara disminución. A inicios de la década de 1980 la producción estaba por encima de los 190 MBPD; diez años más tarde promediaba los 120 MBPD, y en la primera década del presente siglo la producción promedió los 80 MBPD. En los últimos años, del 2010 en adelante, la producción se ubica por debajo de los 70 MBPD.

La mayor reducción de la producción se ha originado en la zona de la selva. En el año 2004, de los 94.1 MBPD de producción nacional, 50.9 MBPD provenían de aquella zona. En 2014, en cambio, de los 71.5 MBPD que se producen, solo 29.8 MBPD provienen de la selva. Según Ríos Villacorta¹⁸, esta disminución no sería reciente, sino que se estaría dando desde inicios de la década de 1980.

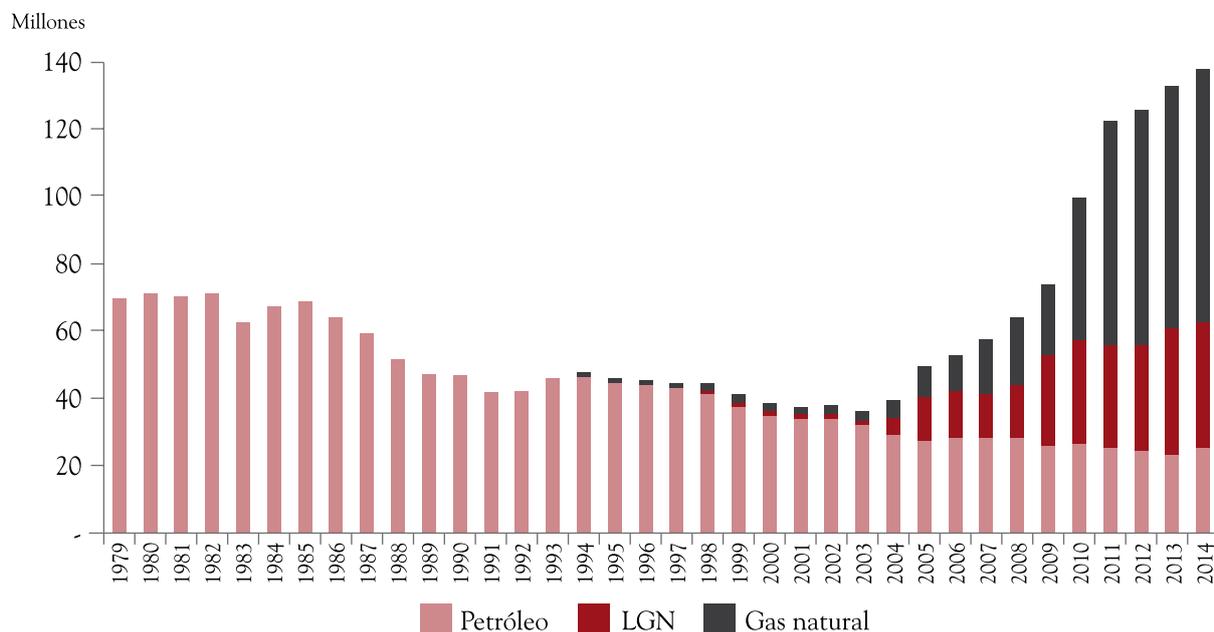
Con respecto a la producción de gas natural, como se puede observar en el gráfico 3.10, esta se ha incrementado de manera sostenida desde el 2004, gracias al inicio del proyecto Camisea.

¹⁸ RÍOS VILLACORTA, Alberto (2013) La cruda realidad del petróleo en el Perú. En: <http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2013/03/28/realidadpetroleo-peru/>

Gráfico 3.10

Producción anual de hidrocarburos, 1979-2014

Millones de barriles



Nota: La producción de gas natural se ha transformado a barriles equivalentes, tomando como referencia el dato de Libro de Reservas 2013, donde consigna que 1 barril de petróleo = 6,000 pies cúbicos de gas.

Fuente: INEI, datos de 1979 a 2012. Perupetro, datos 2013 a octubre 2014.

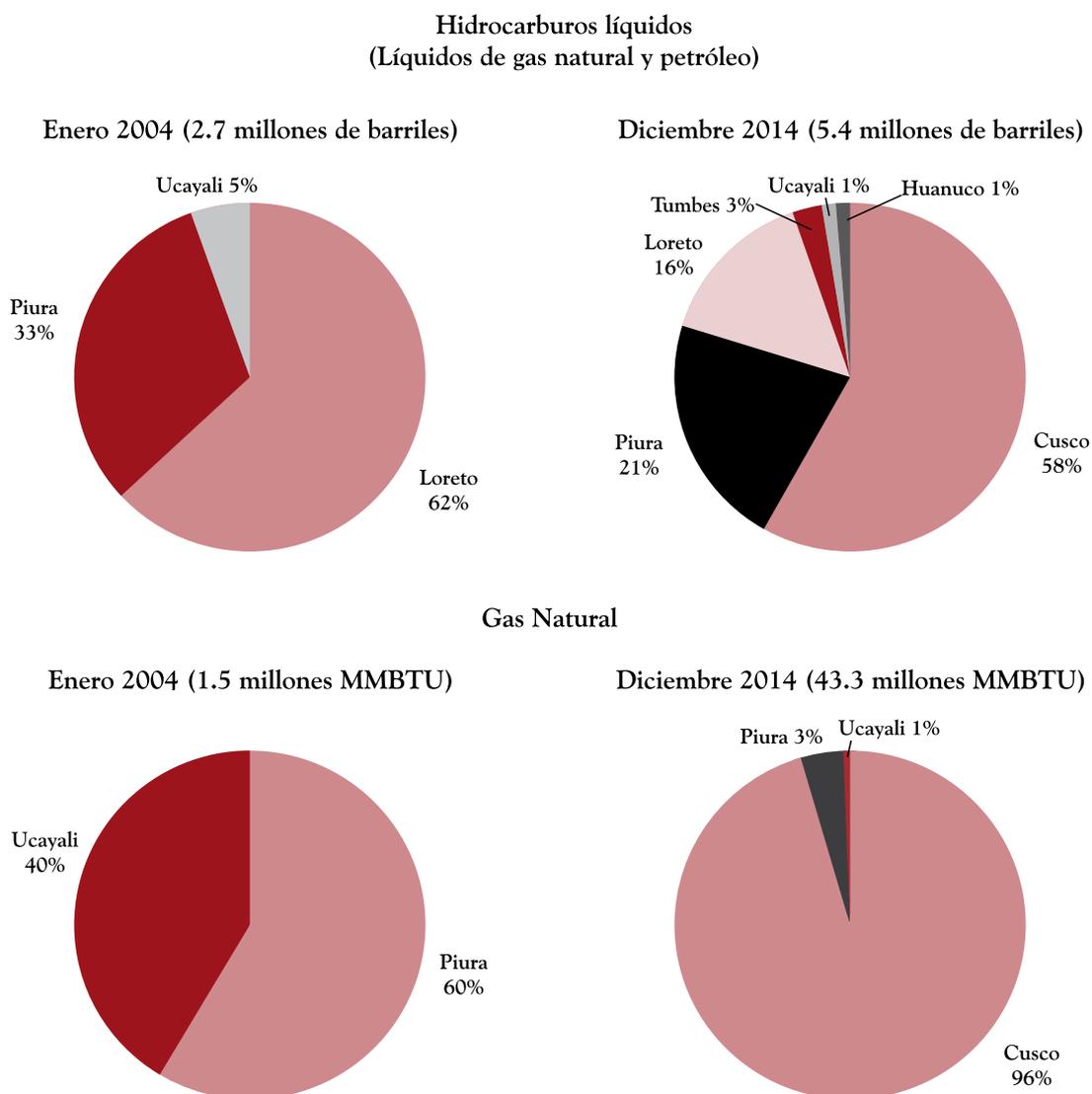
La producción de LGN y gas natural provienen en buena cuenta del proyecto Camisea. En el 2014¹⁹ la producción de Gas Natural provino en un 89% de dicho proyecto y 93% en el caso de la de LGN. El proyecto Camisea está conformado por los lotes 88 y 56, ambos ubicados en la región Cusco. Si a esta producción le agregamos la del lote 57, ubicado en la misma región, más del 95% de la producción de LGN y gas natural provino de allí. Hacemos esta precisión debido a que, como explicaremos más adelante, parte de la renta que captura el Estado por la extracción de dichos recursos, son transferidos a los gobiernos regionales, municipalidades y entidades educativas públicas de los departamentos productores.

En el caso del petróleo, la producción está distribuida entre Piura, Loreto, Tumbes y Ucayali, con una producción marginal localizada en Puerto Inca (Huánuco). La producción no solo ha descendido sino que, además, el aporte de cada región varía, lo que se traducirá en la participación futura de la renta señalada de cada una.

La producción de hidrocarburos muestra hoy un contexto diferente al de hace 10 años. Para comparar cómo es que esta ha cambiado, podemos observar que a inicios de 2004 la producción de hidrocarburos líquidos era de 2.7 millones de barriles al mes y que provenía en buena cuenta de Loreto (62.07%) y de Piura (33.27%). Diez años después, en diciembre de 2014, la producción se ha doblado pero ahora proviene principalmente de Cusco (58%) y de Piura (21%). En el caso del gas natural, hoy se extrae 30 veces más que hace 10 años.

¹⁹ <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/35b5d3b9-f34f-47a9-879f-f4f2d6e8e0ea/ESTADISTICA+MENSUAL+PETROLERA-OCTUBRE+2014.pdf?MOD=AJPERES&ESTADISTICA%20PETROLERA%20OCTUBRE>

Gráfico 3.11
Producción hidrocarburos líquidos
(Líquidos de Gas Natural y Petróleo)



Fuente: MINEM.

3.2.2 Balanza comercial

Según el Anuario Estadístico de Hidrocarburos del MINEM²⁰, en 2014 se exportaron 5.7 millones de barriles de petróleo crudo, es decir, 15,505 barriles por día. Sin embargo, se importaron 30.5 millones de barriles. Esto nos lleva a tener una balanza comercial de hidrocarburos deficitaria, pues en el neto se importan 24.8 millones de barriles al año o casi 70,000 barriles por día. Esta situación se ha ido agravando en la medida que la producción de petróleo crudo se ha ido reduciendo con el pasar de los años, situación que no ha podido ser revertida pese al proceso de privatización que se llevó a cabo en

²⁰ http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=5&idPublicacion=486

la década de 1990. En términos de valor, el déficit comercial en el 2014 alcanzó los US\$ 2,538 millones, el mismo que se ha incrementado en los últimos años, no solo porque el país produce menos petróleo, sino porque la importación se realiza a un mayor precio. Esta situación se agrava aún más al considerar la importación de Diésel con bajo nivel de azufre para abastecer el mercado interno.

Pese a ello, la situación mejora en parte al considerar la producción de Camisea, dada la exportación de LNG, pues el déficit de la balanza de hidrocarburos en general pasa a US\$ 1,342 millones, particularmente desde 2010 cuando, en volumen, la balanza comercial de hidrocarburos se vuelve positiva.

Cuadro 3.7

Balanza comercial de petróleo e hidrocarburos, 1999-2014

En millones de US\$ y Barriles

	HIDROCARBUROS		PETRÓLEO	
	Millones de US\$	Millones de Barriles	Millones de US\$	Millones de Barriles
1999	(353)	(13.8)	(226)	(10.6)
2000	(713)	(20.5)	(490)	(17.4)
2001	(504)	(16.6)	(464)	(20.2)
2002	(492)	(16.9)	(484)	(19.1)
2003	(724)	(19.9)	(601)	(19.9)
2004	(1,029)	(22.0)	(951)	(24.2)
2005	(780)	(15.1)	(1,510)	(30.3)
2006	(1,182)	(18.4)	(1,691)	(28.2)
2007	(1,465)	(19.4)	(2,081)	(30.2)
2008	(2,472)	(19.6)	(2,810)	(28.9)
2009	(955)	(11.5)	(1,798)	(29.4)
2010	(845)	12.5	(2,186)	(27.8)
2011	(1,018)	41.1	(3,126)	(28.4)
2012	(454)	40.6	(3,054)	(27.4)
2013	(1,374)	55.1	(2,813)	(25.6)
2014	(1,342)	43.0	(2,538)	(24.8)

Fuente: MINEM - Dirección General de hidrocarburos.

3.2.3 Reservas

Con respecto a las reservas, estas se han incrementado en los últimos años, en especial por el inicio del proyecto Camisea. Considerando las reservas probables²¹, se tiene que, en lo relacionado al petróleo estas se han incrementado en los últimos años pasando de

²¹ Las reservas probadas de petróleo son cantidades estimadas en base a informaciones geológicas y de ingeniería obtenidas mediante métodos confiables que demuestran, con razonable certeza, que pueden ser comercialmente recuperables.

359 millones de barriles en 1993 a 682 millones de barriles en el 2013²². Esto se explica por las mayores reservas en el lote 1-AB registradas entre 2011 y 2013, las cuales casi se duplicaron, y las del lote X, que entre los años 2007 y 2010 se multiplicaron por 4.5 veces.

Estimando el ratio de *reservas/producción* –que mide la cantidad de años de producción sobre la base de las reservas existentes– tenemos que las mismas permitirían 27 años de explotación, aunque con diferencias entre las regiones. Así, para las regiones de Piura y Tumbes, esas reservas durarían para los próximos 23 años. En el caso de Loreto, gracias a los recientes descubrimientos, estas durarían por los próximos 39 años.

Cuadro 3.8

Distribución de las reservas de petróleo según región, 1993-2014**En miles de barriles**

	Costa Norte	Zócalo	Selva Norte	Selva Central	Selva Sur	Sierra Sur	Áreas no asignadas	Total país
1993	58,131	85,008	202,935	1,224	-	-	11,330	358,628
1994	70,859	77,158	233,276	1,796	-	-	7,350	390,439
1995	74,207	74,966	215,475	1,441	-	-	-	366,089
1996	76,217	65,287	197,371	1,391	-	-	-	340,266
1997	74,831	65,849	181,305	1,536	-	-	-	323,521
1998	144,454	66,807	143,085	1,399	-	-	-	355,745
1999	131,977	50,253	126,187	1,347	-	-	-	309,764
2000	143,787	51,107	127,267	1,232	-	-	-	323,393
2001	138,864	69,504	190,077	1,115	-	-	-	399,560
2002	121,813	67,812	183,314	1,113	-	-	-	374,052
2003	107,398	69,754	174,056	1,324	-	-	-	352,532
2004	123,560	72,545	181,830	1,381	-	-	-	379,316
2005	121,220	78,126	181,154	2,366	-	-	-	382,866
2006	117,408	75,457	220,561	2,343	-	-	-	415,769
2007	127,227	73,913	243,530	2,712	-	-	-	447,382
2008	155,148	99,968	275,049	2,497	-	-	-	532,662
2009	172,114	115,396	240,212	3,183	-	-	-	530,905
2010	216,240	131,976	230,818	2,996	-	-	-	582,030
2011	214,188	135,880	225,963	3,132	-	-	-	579,164
2012	233,490	130,138	265,860	3,417	-	-	-	632,906
2013	227,803	122,666	387,602	3,149	-	-	-	741,219
2014	232,697	116,205	331,571	2,500	-	-	-	682,681

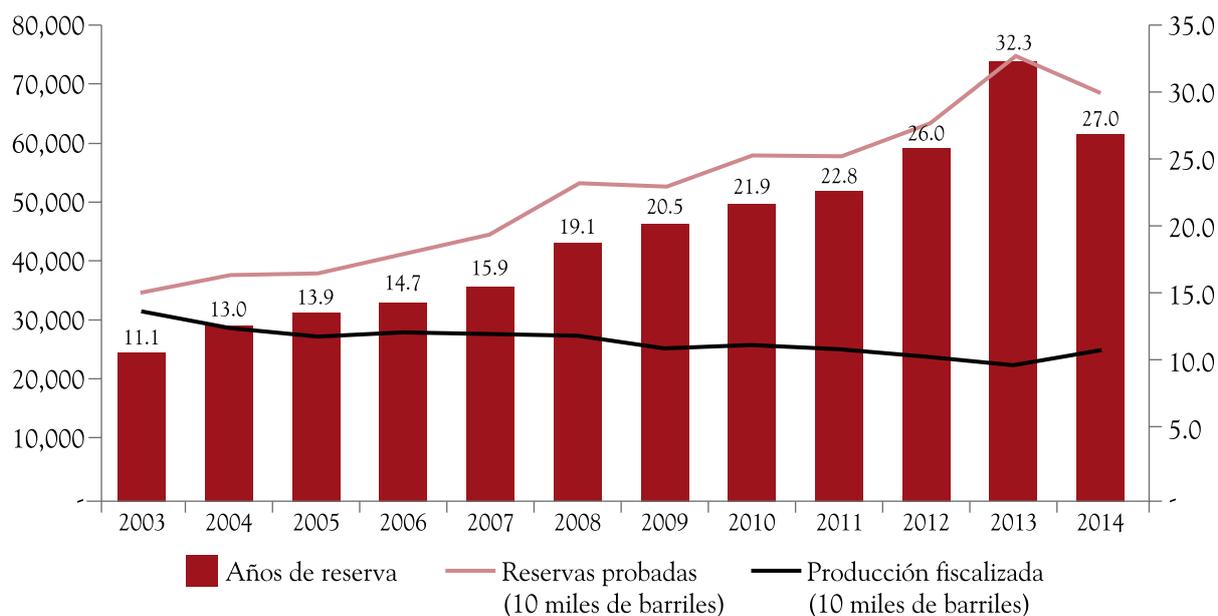
Fuente: MINEM.

De acuerdo al ritmo del sector petrolero, a 2014, la producción viene disminuyendo pero las reservas incrementándose, lo cual se traduce en una mayor cantidad de años de reservas. Antes del boom de precios, en 2003, el horizonte temporal de recursos petroleros arrojaba que había recursos para 11.1 años. Con los años, dicho horizonte temporal ha ido incrementándose regularmente llegando a ser de 32.3 años en el 2013, aunque con una caída en 2014.

²² Libro Anual de Reservas de Hidrocarburos. Al 31 de diciembre 2014.

Los lotes de donde se extrae la mayor cantidad de petróleo también tienen las mayores cantidades de reservas. Los lotes 1-AB (20% de las reservas petroleras al 2014), lote X (19%), lote 67 (16%) y lote Z-2B (12%) son los principales y concentran el 68% de las reservas y el 56% de la producción.

Gráfico 3.12

Producción, reservas y años de reserva del petróleo, 2003-2014

Fuente: MINEM - Libros de reservas.

3.2.4 Precios

Un aspecto importante es el valor al que son extraídos los recursos toda vez que es sobre ese valor que el Estado Peruano –y en general los estados productores de petróleo– determinan las regalías a ser pagadas por las empresas.

Las regalías son impuestos que se aplican a los ingresos brutos de las actividades de extracción petrolera cuyo uso está bastante generalizado en el mundo. Estos gravámenes constituyen el instrumento impositivo tradicional de la actividad petrolera pero, dado que se aplican a los ingresos brutos, pueden hacer menos atractiva la explotación de campos ya existentes o incluso desincentivar la entrada de nuevos inversionistas si las tasas aplicadas son muy elevadas²³.

La regalía, determinada en cada contrato, está constituida por un porcentaje de la valorización de la producción fiscalizada de hidrocarburos y, una vez pagada por las empresas al Estado, este le transfiere el derecho de propiedad de los hidrocarburos

²³ La Organización Económica de los Hidrocarburos en el Perú. OSINERG. 2005.

extraídos²⁴. La determinación de esta regalía no es estándar, sino que varía de acuerdo al contrato y es además estimada a través de diferentes metodologías. Existen hasta cuatro: factor R, producción acumulada por yacimiento con ajuste por precios, por escalas de producción y por resultado económico²⁵.

La valorización de la producción fiscalizada toma como referencia una canasta de precios definida oficialmente por Perupetro. *“El valor de la Producción Fiscalizada de Hidrocarburos se hará a precios internacionales sobre la base de una canasta de hidrocarburos acordada por las partes en cada contrato. Dicha canasta reflejará el precio internacional de los hidrocarburos producidos y fiscalizados que se están valorizando, y será el que aparezca publicado en el “Platt’s Oilgram Price Report” u otras fuentes reconocidas por la industria petrolera, modificándolo según los ajustes que acuerden las partes y que sean necesarios por razón de calidad, transporte u otros, con respecto al Punto de Fiscalización de la Producción”*. Art. 3 del DS N° 049-93-EM.

«El precio del petróleo se ha incrementado, aunque mostrando mucha volatilidad, en los últimos 30 años».

Tomando como referencia la canasta de precios *West Texas Intermediate (WTI)*, a la cual el mercado le ha asignado una función de referente de valor, tenemos que el precio del petróleo se ha incrementado en los últimos 30 años, aunque mostrando mucha volatilidad. Desde mediados de la década de 1980 hasta el 2000 el precio WTI se ubicó en un promedio de US\$ 20 el barril. A partir del 2000 hasta mediados del 2008, el precio WTI registró un incremento debido a la escasez del recurso en el mercado mundial, en un contexto de inseguridad y conflicto en zonas productoras del medio oriente. Adicionalmente, la recesión en los Estados Unidos –que trajo como consecuencia la caída del dólar– y la negativa de la OPEP²⁶ a elevar su producción, llevaron a que al final del primer semestre del 2008 el precio del petróleo alcanzara los US\$ 145 por barril.

Sin embargo, dicho precio –que se pensó que llegaría a US\$ 200 por barril a finales del 2008– no era sostenible, puesto que el incremento de los últimos meses se debía a una corriente especulativa de los inversionistas quienes vieron en las materias primas, incluidos minerales y principalmente en el petróleo, una oportunidad de negocio, bajo la lógica «que los mercados de los commodities son un activo similar a las inversiones de capital y no entienden sus diferencias esenciales». La crisis financiera, las expectativas de la demanda futura y el deterioro de la corriente especulativa, hicieron retroceder el precio del petróleo a niveles similares a los de inicios del 2005, promediando entre US\$ 35 y US\$ 40 el barril, entre los meses de noviembre de 2008 y marzo de 2009. A partir de esa fecha, el precio se ha ubicado entre US\$ 80–US\$100, mostrando una tendencia a la baja en los últimos meses del 2014, la misma que, a partir del segundo semestre, llevó el precio a casi US\$ 50 en promedio (ver gráfico 3.13).

24 <http://www2.osinerg.gob.pe/MarcoLegal/docrev/DS-049-93-EM-CONCORDADO.pdf>

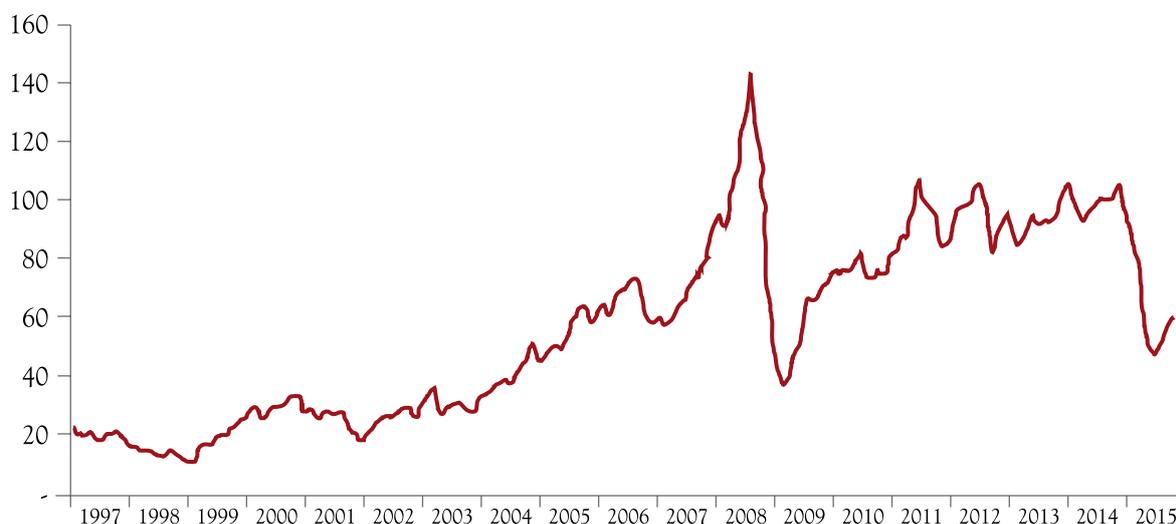
25 Reporte Nacional N° 18 de Vigilancia de las Industrias Extractivas. Grupo Propuesta Ciudadana, 2014.

26 Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), creada como instrumento de defensa de los precios, agrupa a países productores de petróleo.

Gráfico 3.13

Precio internacional del petróleo - WTI 1993-2015 (junio)

Dólares por barril



Fuente: Perupetro.

Hoy el país produce más hidrocarburos. Pero la extracción del petróleo, que se ubica en distintos departamentos se ha reducido de manera continua desde la década de 1980 y hoy se produce la tercera parte de lo que se produjo en aquellos años. Sin embargo, el precio del petróleo ha ido incrementándose, pasando de estar en promedio en US\$ 20 el barril a un promedio de US\$ 80 entre los años 2006 a la fecha.

El precio del petróleo y las causas de su descenso²⁷

El precio internacional del petróleo (WTI) ha descendido casi 40% en los últimos meses, desde US\$108 el barril, registrado en junio pasado, a menos de US\$60 en los últimos días de diciembre 2014.

Tres factores explican esta caída. En primer lugar, la reducción del ritmo de crecimiento de la mayor economía importadora de petróleo del mundo, China. En segundo lugar, como el petróleo es para los grandes inversionistas un activo con el que pueden especular, la política monetaria más restrictiva de los Estados Unidos les ha dejado con menor liquidez, reduciendo la demanda por petróleo.

Pero la razón más importante parece ser la sobreoferta que ha producido el nivel alto que alcanzó el precio del petróleo en los últimos años. En particular, la notable revolución que se ha producido en la producción de shale gas (gas de esquisto) en los Estados Unidos, la ha convertido en el mayor productor de hidrocarburos del mundo. Este hecho ha significado, por un lado, la reducción de la demanda por petróleo de la economía más grande del mundo.

Por otro lado, lo más sustantivo, ha significado el debilitamiento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que actualmente controla sólo el 30% de la producción mundial de petróleo. De esta manera, la capacidad de esta organización para elevar el precio internacional del petróleo ha sido mortalmente debilitada.

27 Tomado de "Petróleo bendito", por Waldo Mendoza. En: <http://elcomercio.pe/economia/opinion/petroleo-bendito-waldo-mendoza-noticia-1777656?flsm=1>

Valor de los recursos extraídos

Al igual que en el sector minero, una primera mirada a la dinámica del sector hidrocarburos nos da el Valor de Producción de los Hidrocarburos (VPH). Pero, a diferencia del minero, donde el valor de producción es una variable estimada y construida sobre la base de otras dos –que además provienen de dos fuentes distintas– el VPH es una variable calculada de manera oficial por Perupetro debido a que parte de las transferencias están asociadas a la extracción de los recursos –canon petrolero y gasífero– y se estiman como un porcentaje del VPH.

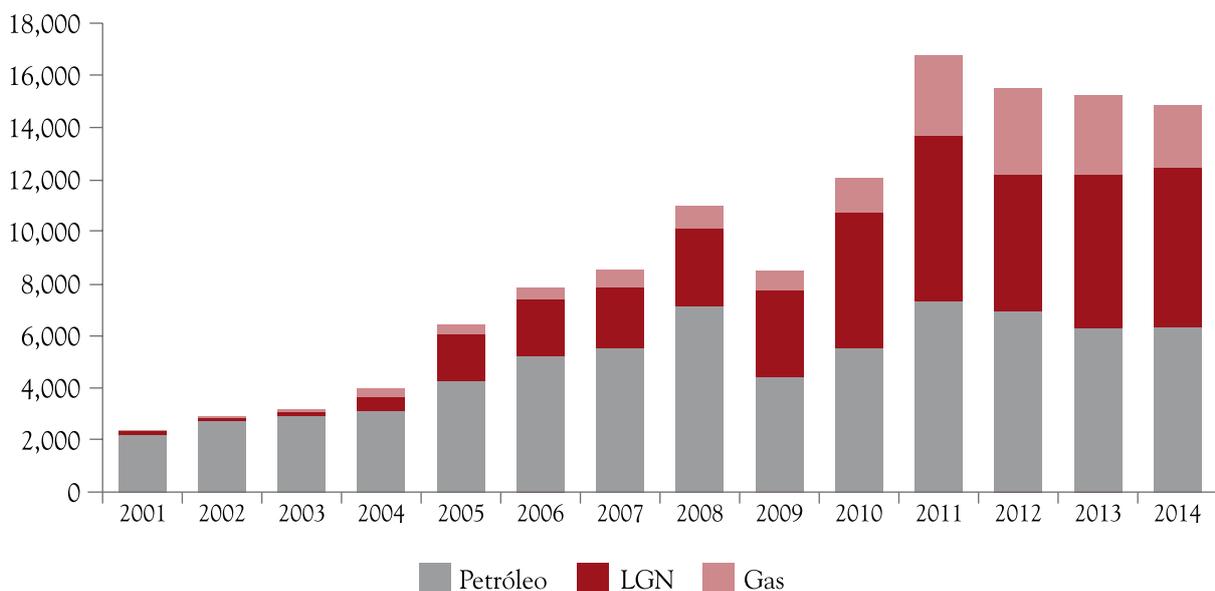
Así, de acuerdo a los datos de Perupetro, en 2014 el VPH –que se obtiene multiplicando el volumen del recurso extraído por el valor de la canasta asignada a cada lote– ascendió a S/. 14,873 millones (US\$ 5,270 millones), 2.8% menos que en 2013, cuando llegó a S/. 15,308 millones (US\$ 5,631 millones). Este VPH mide los recursos en valor extraídos, por lo que mientras más se extraiga y/o más alto se cotice, la región de donde se extrae el recurso recibirá más ingresos debido a su participación mediante el canon.

En el siguiente gráfico, podemos ver el comportamiento del VPH, observándose la relación que tiene con el precio internacional del petróleo. El VPH es explicado principalmente por la producción de petróleo y LGN, en el que ambos productos explican casi el 90% del VPH y, como hemos mencionado, ambos dependen de las variaciones en el precio internacional del petróleo. Es claro que el valor de los recursos extraídos se ha incrementado por dos factores: la mayor producción de LGN y principalmente gas natural y el incremento del precio internacional del petróleo. Si bien el VPH en 2014 se redujo en 2.8% en comparación a 2013, sigue siendo alto en comparación a 2009 (1.75 veces) o 2004 (3.76 veces). Se estima, sin embargo, una fuerte reducción para el 2015 dada la caída del precio del petróleo en los mercados internacionales, que al primer trimestre 2015, no supera los US\$ 60.

Gráfico 3.14

Valor de producción de hidrocarburos según tipo de recurso, 2001-2014

En millones de nuevos soles



Fuente: Perupetro.

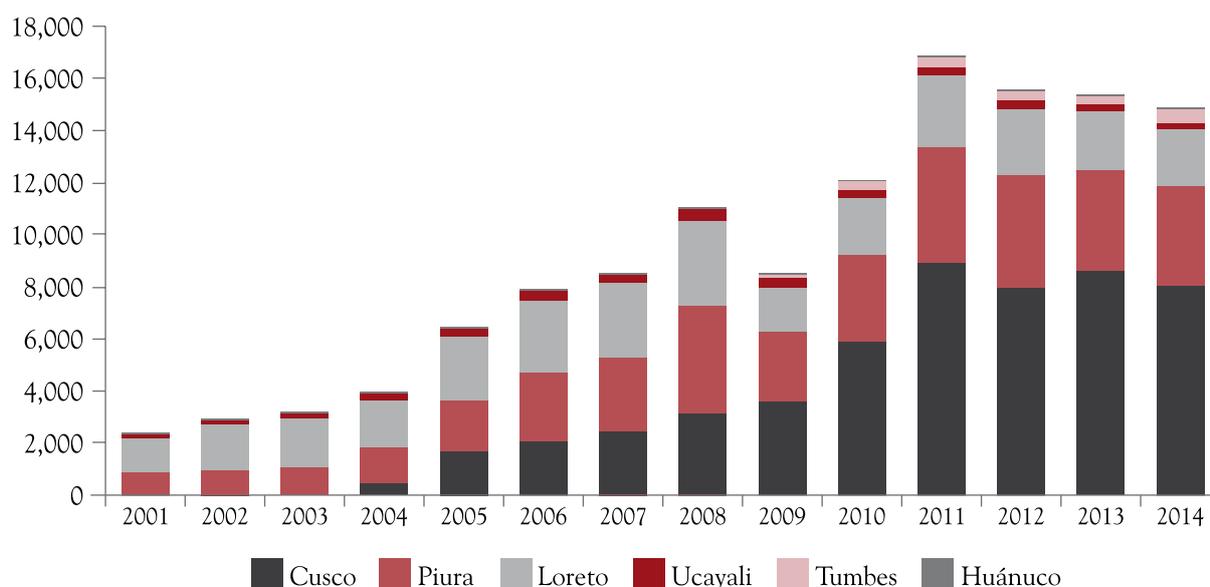
Como ya hemos señalado, un porcentaje del VPH retorna a la región productora bajo la figura de canon, petrolero o gasífero. El primero está conformado por el 15% del VPH, además de un porcentaje del IR, y lo reciben los departamentos productores. Posteriormente, se estableció un porcentaje adicional de 3.75% del VPH como sobrecanon petrolero²⁸. El canon gasífero para Cusco está conformado por el 50% de las regalías que paga el operador del proyecto y por el 50% del impuesto a la renta de tercera categoría que paga el mismo operador²⁹.

Cuando desagregamos el VPH según región encontramos que, con el ingreso del proyecto Camisea, la figura ha cambiado. Hasta 2007, de Loreto se extraía –en valor– la mayor cantidad de recursos hidrocarbúricos, en 2008 lo fue Piura, pero desde 2009 en adelante, es claro que es Cusco de donde se extraen los recursos, contando por más del 50% de los mismos desde 2010. Hace 15 años, los recursos en casi el 60% provenían de Loreto y hoy, al finalizar el 2014, solo 15%.

Gráfico 3.15

Valor de producción de hidrocarburos según región, 2001-2014

En millones de nuevos soles



Fuente: Perupetro.

²⁸ El sobrecanon se creó para el caso específico de los departamentos de Ucayali y Tumbes. En 1976 se destinó como canon el 10% del valor de producción del petróleo al departamento de Loreto, por un periodo de diez años. En 1981 se amplía el horizonte temporal hasta el agotamiento del recurso. Cuando se creó el departamento de Ucayali, separándolo de Loreto, quedó sin canon petrolero. Por ello, la Ley de Presupuesto 1982 creó el sobrecanon, equivalente al 2.5% del valor de la producción petrolera. En 1983, luego del Fenómeno de El Niño, se estableció como participación el 10% de la renta que produce la explotación de petróleo y gas en Tumbes y Piura, hasta la extinción de los recursos. La Ley N° 23871 del 14 de junio de 1984 eleva en 2.5% la participación y crea el sobrecanon para Tumbes. Posteriormente, se extrae petróleo en bajas cantidades de Tumbes y Ucayali, por lo que Piura y Loreto reciben a su vez sobrecanon. En junio 2011 se dio la ley de homologación del canon petrolero la cual estableció que el canon petrolero se define como 15% del valor de producción y 50% IR que pagan las empresas petroleras.

²⁹ Las regalías que paga el operador del proyecto Camisea, liderado por Pluspetrol, ascienden a 37.24% del VPH, por lo cual las regalías que retornan a Cusco constituyen el 18.62% del VPH.

Impuestos y contribuciones

A diferencia del sector minero, donde el aporte es en función a la utilidad del sector, en el sector hidrocarburos, el principal aporte proviene del cobro de regalías por la extracción del recurso. Las empresas también pagan IR pero, como veremos más adelante, su principal pago son las regalías. Es de precisar que para calcular el aporte del sector hidrocarburos a la economía del país no consideraremos únicamente la información de Sunat, dado que, según la Guía Metodológica de la Nota Tributaria³⁰, no contiene información de la recaudación de regalías petroleras, lo cual subdimensiona su aporte. Por ello, la información de regalías será tomada de Perupetro.

El Estado Peruano, a través de Perupetro, firma contratos de explotación y exploración con las empresas, los cuales establecen las condiciones de extracción y pago. Estos contratos son de dos tipos:

Contrato de licencia: El Estado transfiere a las empresas el derecho de propiedad sobre el producto extraído, por el cual éstas pagan una regalía.

Contrato de servicios: Las empresas reciben una retribución en función de la producción, luego de vendido el producto por el Estado y descontados los costos asociados al transporte y comercialización. La diferencia, que es lo que queda para el Estado, se denomina «regalía equivalente».

La regalía o la regalía equivalente, ambas estipuladas en los contratos, constituyen un porcentaje de la valorización de la producción fiscalizada de hidrocarburos³¹, es decir el VPH. Es importante precisar que, luego de que el Estado recauda –o determina– la regalía o la regalía equivalente, parte de esa regalía es transferida a las regiones bajo el esquema del canon, el cual es un monto equivalente a un porcentaje del VPH. Es decir, a la regalía obtenida por el Estado se le descuenta el porcentaje del canon, con la salvedad de que éste no depende de cuánta regalía se cobró. Por esta razón, lo que se deduce que la regalía siempre debe ser mayor que el canon.

«En promedio, el aporte del sector hidrocarburos a los tributos promedia el 5%, situación que se ha mantenido en los últimos años».

Los datos de las regalías y regalías equivalente son publicados en dólares por Perupetro en su página web³² y presentados en un cuadro de ingresos para el Estado. En 2014, los ingresos para el Estado por concepto de regalías –incluyendo las equivalentes– ascendieron a S/. 4,795 millones, 4.2 veces lo que se obtuvo en el 2004.

De acuerdo a la información de Sunat, la tributación del sector hidrocarburos en 2014 alcanzó los S/. 4,395 millones. Esta cifra significó un incremento del 1% con respecto a 2013. En promedio, el aporte del sector a los tributos promedia el 5%, situación que se ha mantenido en los últimos años. En el caso del IR, en 2014 alcanzó los S/. 2,228 millones, 8% más con respecto a 2013, cuando llegó a los S/. 2,057 millones, y 6.2 veces lo que se recaudó en el 2004 por dicho concepto.

30 http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/informes_publicaciones.html

31 Artículo 3º del DS 049-93-EM. Reglamento para la aplicación de la regalía y retribución en los contratos petroleros.

32 Perupetro. Ingresos al Fisco. <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/Informacion%20Relevante/Estadisticas/Ingresos%20al%20Fisco> >

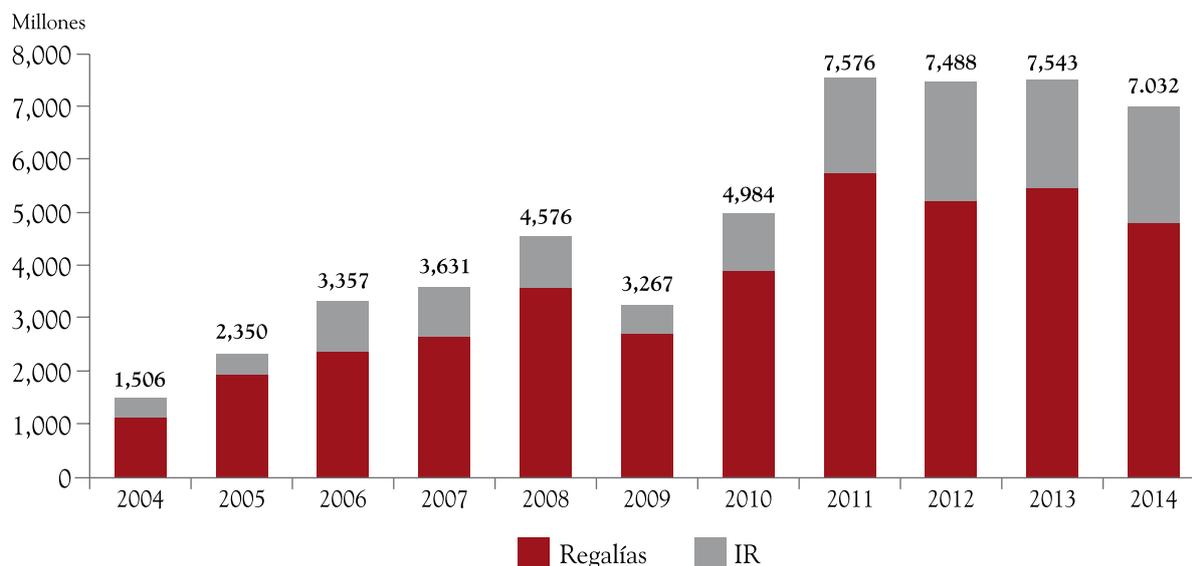
La renta hidrocarburifera

De la misma manera que para el sector minero, calcularemos la renta que obtiene el Estado del sector hidrocarburos. La renta obtenida está compuesta por las regalías (incluidas las equivalentes) y el impuesto a la renta. La renta se ha ido incrementando en proporción a la mayor extracción en valor y en volumen del sector donde es claro, como hemos mencionado, el aporte del proyecto Camisea tanto en regalías como en impuesto a la renta. También es evidente el aporte en los últimos años por impuesto a la renta, el mismo que se ha incrementado de la mano de la mayor utilidad que vienen obteniendo las empresas socias del Consorcio Camisea, lote 88 y lote 56. Las empresas asociadas son Hunt Oil, Pluspetrol Camisea, Pluspetrol lote 56 S.A, entre otros.

Gráfico 3.16

Renta hidrocarburifera capturada por el Estado, 2004-2014

En millones de nuevos soles



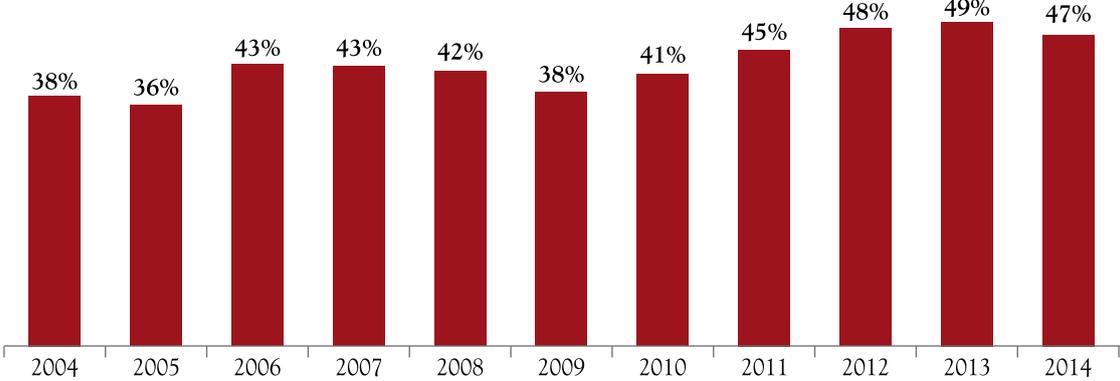
Fuente: Perupetro/Sunat.

Al igual que en el caso del sector minero, aproximaremos la proporción de la cual participa el Estado, a través del cálculo de la proporción de la renta hidrocarburifera con respecto al VPH. Así encontramos que el Estado Peruano, en promedio y hasta 2009, capturó el 40% del VPH, mientras que desde el 2010 en adelante, siempre en promedio, capturó el 46%. Este incremento se explica en buena cuenta por el mayor aporte por impuesto a la renta, dado que, por regalías, el Estado captura en promedio, en los últimos 10 años, el 32% del VPH. Cabe precisar que la captura de renta sobre la extracción de un recurso no renovable, como ocurre en el caso de los hidrocarburos y a diferencia de la minería, en que la captura se centra en la utilidad operativa o antes de impuestos. Esta situación limita en parte al Estado. Llama la atención que en los dos últimos años el aporte del sector hidrocarburos ha estado a la par o encima de aquel del sector minero.

Gráfico 3.17

Renta hidrocarburifera para el Estado entre valor de producción de hidrocarburos, 2004-2014

En porcentaje



Fuente: Perupetro/Sunat.

IV. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Hasta aquí hemos estimado cuánta renta se ha generado, tanto en el sector minero como en el de hidrocarburos. A continuación describiremos qué parte de ese rédito generado es distribuido a las regiones productoras, de acuerdo con el marco legal existente.

Distribución de la renta

Las rentas generadas en los sectores de minería e hidrocarburos y que son transferidas a las regiones son:

- a. Canon minero (50% del IR de las empresas mineras),
- b. Canon petrolero (18.75% del VPH y 50% del IR de las empresas petroleras
- c. Canon gasífero (50% del IR y 50% de las regalías pagadas por el Consorcio Camisea).
- d. Regalías mineras
- e. Fondo de Compensación de Camisea - FOCAM

Es de precisar que las transferencias por regalías mineras, ya no son una contraprestación por la extracción de un recurso, sino más bien por la obtención de una determinada utilidad al extraerlo. En el caso del FOCAM, constituye una compensación a las provincias por donde transita el gasoducto que lleva el gas natural desde el lote 88/56 hacia la costa. Existen otras transferencias asociadas a la explotación y/o aprovechamiento de otros recursos como: canon hidroenergético, pesquero y forestal.

Así, las transferencias acreditadas por actividades extractivas a los departamentos –considerando municipalidades, gobiernos regionales y universidades³³– alcanzaron, hasta diciembre de 2014, los S/. 8,041 millones, esta cifra incluye el interés generado³⁴. El monto es menor al que recibieron las instituciones mencionadas el 2013, año en que alcanzó los S/. 8,919 millones. La disminución se explica principalmente por la caída del canon minero. Por segundo año consecutivo las transferencias sufren una caída, es así que, para el 2015, se prevé un nuevo descenso, así lo estiman las cifras del propio MEF³⁵.

33 Las transferencias por canon minero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal para las universidades están incluidos en las transferencias a los gobiernos regionales, que de acuerdo a norma tienen hasta 5 días para transferir dichos recursos a los beneficiados finales. Artículo 17° de la Ley N° 29626.

34 Recordemos que el MEF tomó la decisión unilateral de centralizar los fondos del canon en una cuenta única bajo su control; según Resolución Directoral N° 013-2008-EF/ 77.15, que establece procedimiento para la centralización progresiva de fondos del Rubro 18 Canon y Sobrecanon, Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones (en adelante canon) en la Cuenta Principal de la Dirección Nacional del Tesoro Público; y la Resolución Directoral N° 014-2008-EF/77.15, que precisan y modifican disposiciones de la R.D. N° 013-2008-EF/77.15. Este mecanismo permite a dichos recursos obtener ingresos adicionales por intereses.

35 http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2305&Itemid=100848&lang=es

Se debe considerar que la consulta de transferencias del portal de Transparencia Económica, presenta todos los traspasos realizados por el Gobierno Nacional a las diferentes entidades del Estado. Allí aparecen dos categorías: autorizadas y acreditadas. Las primeras son las que se programaron inicialmente, mientras las segundas son las efectuadas, es decir, las que finalmente se llevaron a cabo. Para los primeros dos capítulos hemos tomado como referencia las autorizadas, porque son calculadas sobre la base de los índices establecidos por la Ley del canon. Las efectuadas, más bien, tienen relación con la programación de dichos recursos en el marco del presupuesto. Por lo mencionado anteriormente, las transferencias presentadas en los capítulos anteriores pueden diferir de las presentadas en el presente capítulo, aunque las diferencias no son significativas en el global.

Cuadro 4.1

Transferencias acreditadas a los niveles local y regional por actividades extractivas - 2014

Millones de nuevos soles

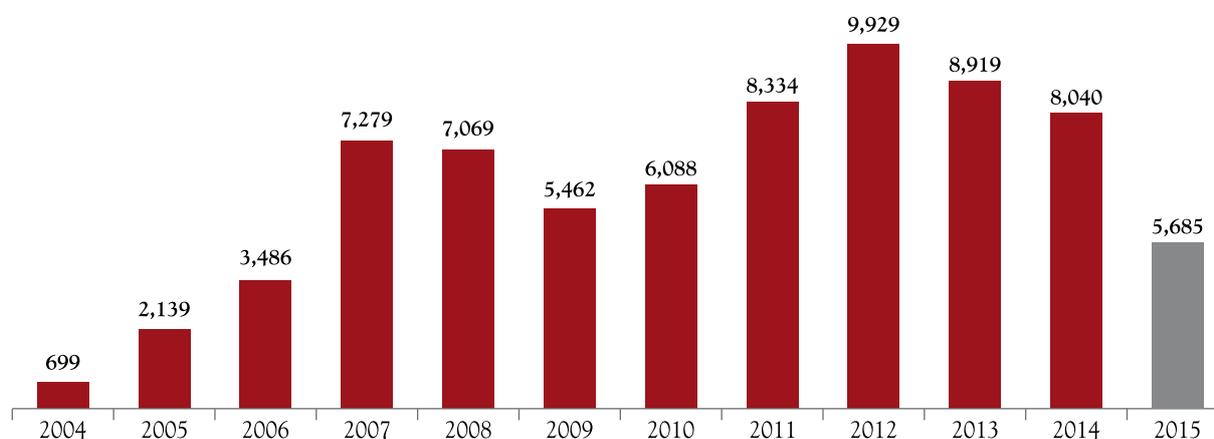
Recurso	Gobiernos Locales	Gobiernos Regionales	Universidad Pública	Total
Canon minero	2,234.1	744.6	-	2,978.7
Canon gasífero	1,773.2	590.9	-	2,363.5
Canon petrolero	900.7	507.3	88.1	1,496.1
Regalía minera	369.4	69.3	24.6	463.3
FOCAM	285.0	120.1	35.2	440.4
Canon hidroenergético	151.5	50.5	-	202.1
Canon pesquero	70.7	23.6	-	94.3
Canon forestal	1.7	0.6	-	2.3
TOTAL	5,786.4	2,106.9	147.9	8,040.7

Fuentes: Transparencia Económica.

Gráfico 4.1

Transferencias acreditadas por actividades extractivas, 2004-2015 (estimado)

Millones de nuevos soles

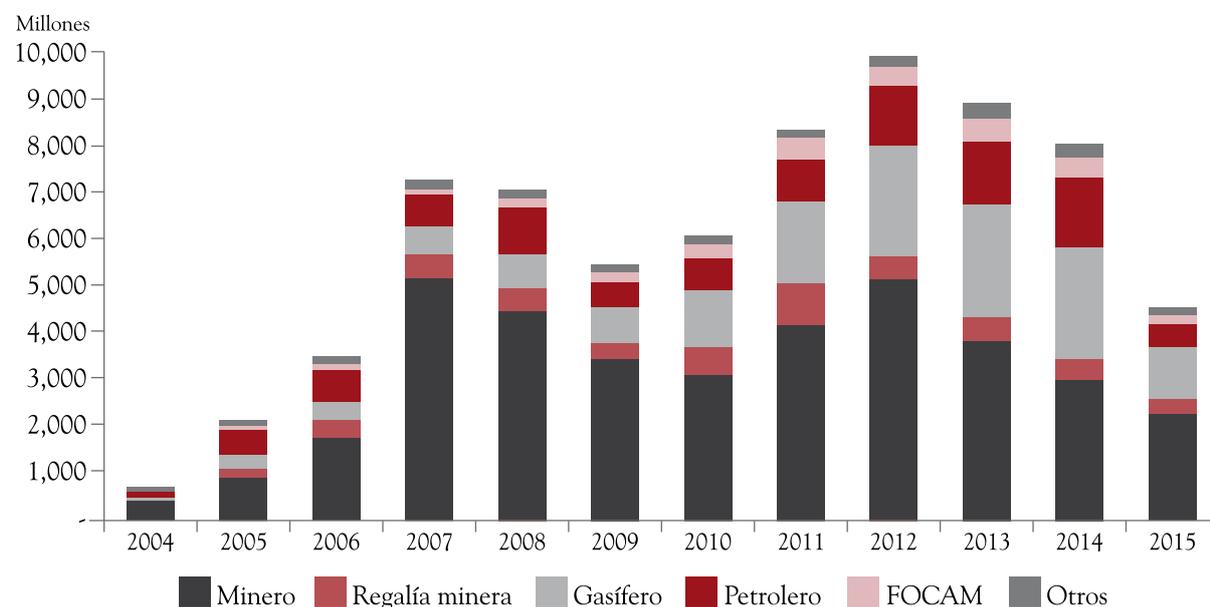


Fuentes: Transparencia Económica.

Gráfico 4.2

Transferencias acreditadas por actividades extractivas según tipo, 2004-2015 (estimado)

Millones de nuevos soles



Fuentes: Transparencia Económica.

Para el caso de los sectores minero, petrolero y gasífero, es factible comparar cuánto de la renta fue transferida a sus niveles subnacionales. Así, encontramos que en los últimos años el Estado Peruano regularmente transfiere más de la mitad de los recursos que captura, con excepción de los años 2010-2011. Que esté por encima del 50% se explica por:

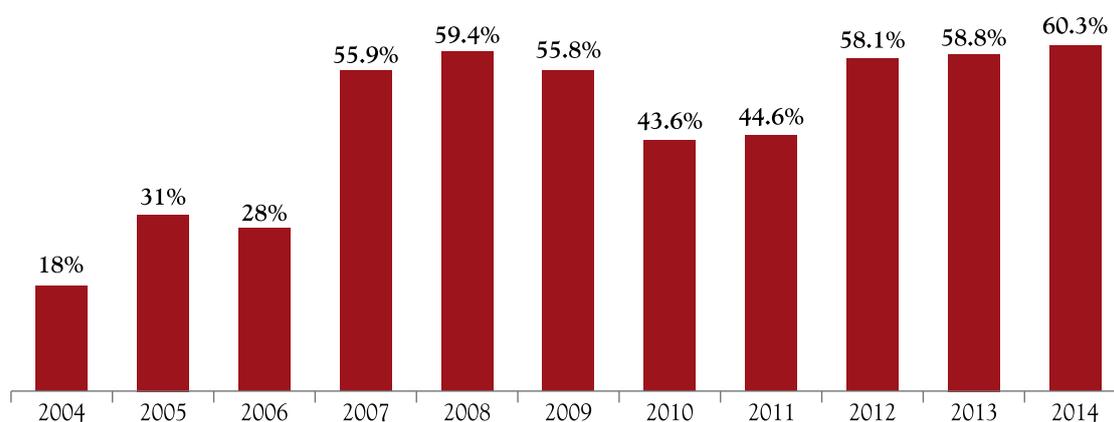
- El impuesto a la renta del sector minero, petrolero y gasífero es transferido en un 50%;
- Las regalías mineras en su totalidad; y;
- Las regalías petroleras y gasíferas, son transferidas en más del 50%, dado que en promedio son el 30% del valor de producción y el canon petrolero es 18.75% del valor de producción.

«Es claro el impacto que ha tenido la participación de los niveles subnacionales en la renta que captura el Estado Peruano por canon y sobrecanon petrolero».

La reducción en el porcentaje de transferencia entre los años 2010-2011 es explicado por dos motivos: (i) el impacto del inicio de producción del lote 56, que empezó en 2008, cuyo efecto deriva en el incremento de la recaudación del Estado Peruano; y; (ii) que el impuesto a la renta se transfiere con posterioridad, lo cual genera un desfase estadístico. Pese a este fenómeno, el porcentaje de transferencia se recupera. Es claro el impacto que ha tenido la participación de los niveles subnacionales en la renta que captura el Estado Peruano por canon y sobrecanon petrolero, que se incrementa de 10% a 15% del valor de producción en el caso del canon petrolero y de 2.5% a 3.75% del valor de producción en el caso del sobrecanon petrolero. Entre los años 2007-2009 la transferencia a los niveles subnacionales de la renta capturada fue en promedio 57%, mientras que entre 2012-2014 es de 59%.

Hay un renta, que percibe el Estado Peruano, que no es transferida a los niveles subnacionales. El gravamen minero y el impuesto especial a la minería, vigentes desde octubre de 2011. Ambos son recursos que, además de ser descontados del impuesto a la renta minero, no son transferidos. Aunque es de precisar que su contribución a la renta total promedia el 7.5% entre los años 2012–2014.

Gráfico 4.3

Porcentaje descentralizado de la renta extractiva capturada por el Estado Peruano, 2004-2014

Nota: como renta extractiva se está considerando la minera, petrolera y gasífera.

Fuentes: Perupetro/Sunat/Transparencia Económica.

¿Cuáles son los departamentos que más participan de la distribución de renta?

Los departamentos –considerando los recursos que van a las municipalidades, gobiernos regionales y universidades públicas– que más transferencias han recibido en 2014 son Cusco (32.5% del total), Piura (9.5%), Áncash (9.3%), Arequipa (5.7%) y Cajamarca (5.3%). Los cinco concentran más del 62% del total de transferencias. A diferencia de años anteriores, solo tres departamentos superar transferencias por S/. 500 millones, destacando claramente Cusco, que concentra la mitad de recursos de todo el resto: solo por canon gasífero recibe tanto como todo el canon minero.

Cuadro 4.2

Transferencias autorizadas por principales actividades extractivas por departamento, 2014

Millones de nuevos soles

	Canon Minero	Canon Gasífero	Canon Petrolero	Regalías Mineras	FOCAM	TOTAL
Cusco	95.8	2,309.8	-	40.0	-	2,445.6
Piura	3.9	-	712.4	0.3	-	716.7
Áncash	694.9	-	-	3.2	-	698.1
Arequipa	365.2	-	-	65.4	-	430.6
Cajamarca	350.3	-	-	45.8	-	396.1
La Libertad	340.9	-	-	37.9	-	378.8
Ica	222.9	-	-	50.9	84.1	358.0
Loreto	-	-	332.4	-	-	332.4
Moquegua	236.8	-	-	52.3	-	289.1
Tacna	215.6	-	-	52.1	-	267.7
Tumbes	-	-	250.3	-	-	250.3
Ucayali	-	-	143.8	-	99.6	243.5
Puno	168.7	-	-	52.4	-	221.2
Lima	50.1	-	-	25.8	86.7	162.6
Ayacucho	3.2	-	-	9.6	107.3	120.0
Huancavelica	3.2	-	-	6.4	77.2	86.9
Pasco	60.9	-	-	16.3	-	77.2
Junín	30.6	-	-	5.0	-	35.6
Huánuco	0.1	-	8.8	1.5	-	10.5
Apurímac	2.1	-	-	0.5	-	2.6
Municipalidad Lima Metropolitana	1.1	-	-	-	-	1.1
San Martín	0.8	-	-	0.2	-	1.0
Madre de Dios	0.7	-	-	-	-	0.7
Callao	0.0	-	-	-	-	0.0
Lambayeque	0.0	-	-	-	-	0.0
Amazonas	0.0	-	-	0.0	-	0.0
TOTAL	2,848.0	2,309.8	1,447.8	465.8	454.9	7,526.3

Nota: como renta extractiva se está considerando la minera, petrolera y gasífera.

Fuentes: Perupetro/Sunat/Transparencia Económica.

V. USO DE LA RENTA EXTRACTIVA

Se debe considerar que para fines presupuestales, los recursos transferidos a las municipalidades y gobiernos regionales como participación de las rentas de la actividad extractiva, son incluidos en el rubro 18 “canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones”, dentro del cual son agrupados con otro tipo de recursos.

Programación del presupuesto por fuente de financiamiento

En el 2014, los gobiernos regionales obtuvieron un presupuesto total modificado de S/. 26,745.7 millones, monto superior en 5.6% al obtenido a fines de 2013, que fue de S/. 25,330.9 millones. La fuente principal que sustenta el presupuesto de los gobiernos regionales se encuentra en los recursos ordinarios con un promedio de 74.6% del total en 2013 y 2014. En segundo lugar están los recursos del rubro 18 «canon, regalías, renta de aduanas, participaciones»; que alcanzó la suma de S/. 2,739 millones, cifra que representa el 10.4% del presupuesto total, y que es menor a lo que registraron en 2013, cuando alcanzaron los S/. 3,971 millones. Esto se explica, como vimos en la primera sección, por la caída en buena cuenta del canon minero.

Cuadro 5.1

Distribución del PIM por fuente/rubro de financiamiento 2013-2014

En porcentajes y millones de nuevos soles

Fuente/Rubro de Financiamiento	2013		2014	
	PIM	Participación	PIM	Participación
Recursos ordinarios	18,414	72.7%	20,465	76.5%
Recursos directamente recaudados	853	3.4%	864	3.2%
Donaciones y transferencias	1,544	6.1%	1,386	5.2%
Rubro 18: canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	3,971	15.7%	2,793	10.4%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	550	2.2%	1,238	4.6%
TOTAL	25,332	100.0%	26,746	100.0%

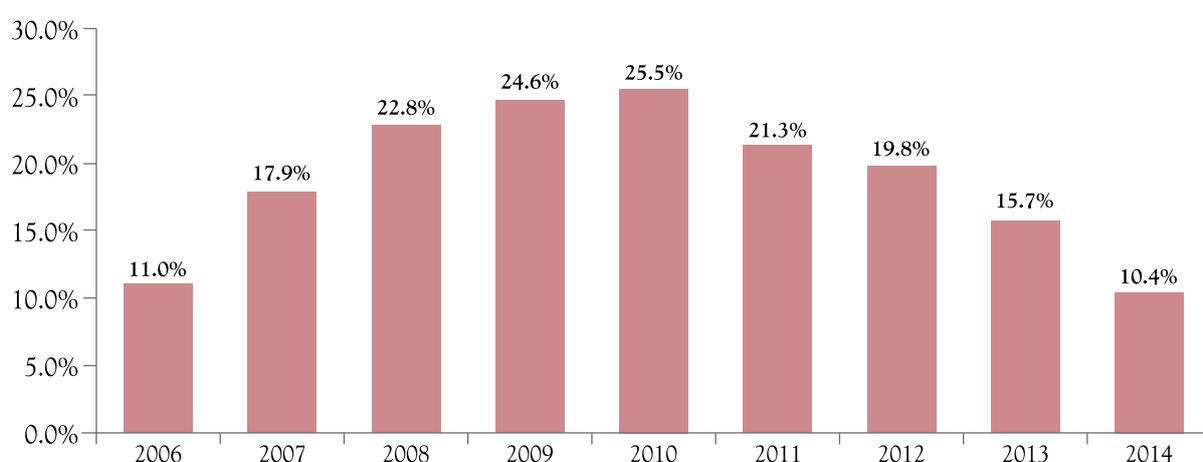
Fuente: Transparencia Económica.

Los recursos del canon y regalías que están alojados en el rubro 18, han perdido importancia como fuente de financiamiento del presupuesto total con el pasar de los años. Entre 2006 y 2010 el peso fue incrementándose, llegando a ser el 25% en el 2010. Luego, desde 2011 en adelante, fue reduciéndose. En el 2014, por ejemplo llegó a ser poco más del 10%. Si bien los recursos del canon han venido reduciéndose, se debe a la mayor asignación por recursos ordinarios. Esto hace que los gobiernos regionales dependan menos de los beneficios por explotación de recursos naturales.

En suma, después de Recursos Ordinarios, el Rubro 18 es una fuente importante de financiamiento del presupuesto total de los gobiernos regionales, aunque con menor peso en los últimos años. Sin embargo; la inclusión en dicho rubro 18 de otros recursos, que no provienen necesariamente de la industria extractiva, dificulta el seguimiento de cuál es el destino final de dichos recursos, tal como veremos más adelante.

Gráfico 5.1

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



Fuente: Transparencia Económica.

Programación del presupuesto de inversiones por fuente de financiamiento

De acuerdo con el marco legal establecido, el dinero proveniente del canon y regalías debe estar orientado al financiamiento de proyectos que contribuyan al desarrollo de las regiones desde donde se extraen los recursos. Así, cuando analizamos las inversiones de los gobiernos regionales, sabemos que se producen con los recursos del canon y regalías.

Del presupuesto total que manejaron los gobiernos regionales en 2014, que ascendió a S/. 26,746 millones, S/. 8,181 millones fueron destinados a inversiones. Los recursos ordinarios son la principal fuente de financiamiento para estas, puesto que abarcan el 56% del total del presupuesto de inversiones regionales. En segundo lugar se encuentra el rubro 18, cuyo principal componente son las transferencias asociadas a las industrias extractivas. Financió el 22% de las inversiones regionales. Hasta el 2012, las inversiones de los gobiernos regionales se ejecutaron con recursos provenientes principalmente del rubro 18, en donde se incluye los recursos derivados de las industrias extractivas. Sin embargo; la continua reducción del canon minero ha disminuido su participación en el financiamiento de las inversiones regionales.

Cuadro 5.2

Distribución del PIM de inversiones por fuente/rubro de financiamiento 2013-2014

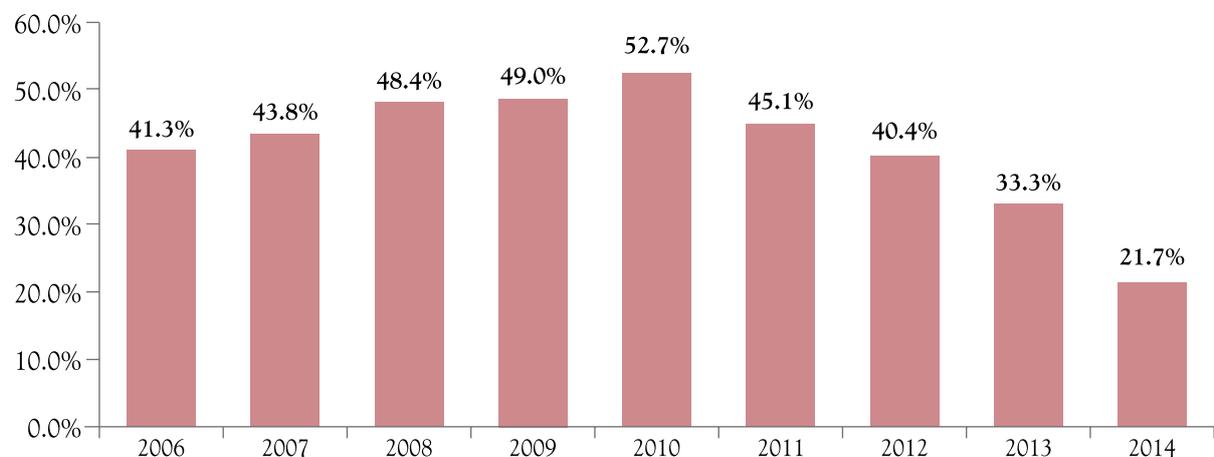
En porcentajes y millones de nuevos soles

Fuente/Rubro de financiamiento	2013		2014	
	PIM	Participación	PIM	Participación
Recursos ordinarios	4,603	51%	4,605	56%
Recursos directamente recaudados	213	2%	180	2%
Donaciones y transferencias	694	8%	385	5%
Rubro 18: canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	3,023	33%	1,773	22%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	550	6%	1,238	15%
TOTAL	9,083	100%	8,181	100%

Fuente: Transparencia Económica.

Como vimos en los cuadros anteriores, el peso de la renta extractiva en el financiamiento de las inversiones en los gobiernos regionales ha disminuido. Hasta el año 2010, financiaban más del 40% de las inversiones, incluso entre los años 2009 y 2010 llegaron a más del 50%, tal como se aprecia en el gráfico 4.2. Pero esta situación ha cambiado de manera sustancial en los últimos años. En consecuencia, son cada vez menos los gobiernos regionales que dependen de los recursos del canon para el financiamiento de sus inversiones. En el gráfico 4.3 podemos ver que cada vez son menos los gobiernos regionales que financian al menos el 40% de sus inversiones con recursos del rubro 18 (recursos del canon).

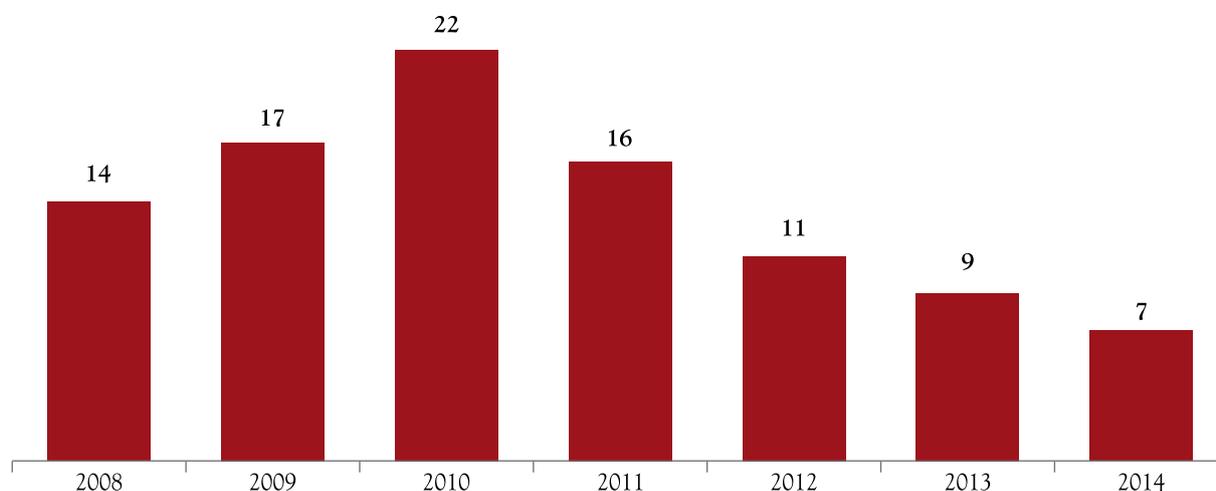
Gráfico 5.2

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

Fuente: Transparencia Económica.

Gráfico 5.3

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.

Presupuesto modificado de inversiones por funciones en los gobiernos regionales

«Los recursos que provienen de las actividades extractivas están orientados en buena medida a las funciones de Salud y Saneamiento, Transporte, Educación, Cultura y Deporte, y Agropecuaria».

Hemos visto que de los S/. 8,181 millones presupuestados para inversiones de los gobiernos regionales en 2014, el 22% está financiado con recursos del rubro 18. Estos están orientados principalmente hacia proyectos en las funciones de Salud y Saneamiento (27.05%), Transporte (25.59%), Educación, Cultura y Deporte (20.05%) y Agropecuaria (13.98%), sumando el 86.7% del total. El panorama no ha variado significativamente en los últimos 10 años. Con este hecho se demuestra pues que los recursos que provienen de las actividades extractivas están orientados en buena medida a las cuatro funciones mencionadas, cuyo objetivo es reducir las importantes brechas de infraestructura que existen en dichas regiones. Ver cuadro 5.3.

Sobre el destino final de los recursos del canon y regalías se ha dicho mucho, como que los gobiernos regionales o municipalidades no saben gastar o que realizan proyectos innecesarios. Si bien la llegada grandes sumas de dinero y el apresuramiento por gastarlos ha llevado a realizar proyectos sobredimensionados o no prioritarios, lo cierto es que, en los últimos años, a la luz de las cifras, más del 80% de los recursos se asignan para proyectos en funciones prioritarias. Consideramos, por tanto, que el problema principal no está en la asignación de lo recaudado, sino en la calidad de las inversiones y su reducido impacto.

Cuadro 5.3
Presupuesto de inversiones según funciones, 2004-2014

En millones de nuevos soles

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Participación 2014
Salud y Saneamiento	126.4	172.3	614.4	935.7	1,050.1	1,379.0	2,357.9	2,235.0	2,207.9	2,409.6	2,213.0	27.05%
Transporte	313.6	425.4	668.7	1,225.0	1,966.9	2,643.2	2,433.6	2,162.6	2,344.7	2,535.1	2,093.3	25.59%
Educación, Cultura y Deporte	152.1	255.2	346.9	501.9	800.8	1,087.9	1,278.2	1,295.5	1,664.3	1,728.2	1,640.5	20.05%
Agropecuaria	238.8	298.6	481.1	817.9	860.2	1,106.1	1,024.1	955.5	1,280.2	1,214.1	1,143.6	13.98%
Planeamiento, Gestión y Reserva de Contingencia	59.1	97.5	121.8	151.1	374.1	376.1	325.5	282.5	567.3	441.4	318.5	3.89%
Orden Público y Seguridad	-	-	-	-	-	102.6	137.2	138.9	197.9	248.5	226.4	2.77%
Vivienda y Desarrollo Urbano	20.8	38.5	53.8	40.9	18.2	40.4	36.6	28.4	28.3	35.1	137.1	1.68%
Energía	47.0	71.3	179.5	347.3	281.2	199.2	267.2	251.3	244.9	169.4	123.9	1.51%
Medio Ambiente	-	-	-	-	-	93.9	109.4	87.6	87.0	109.3	97.0	1.19%
Turismo	-	-	-	-	-	72.5	45.8	48.4	75.9	71.7	63.8	0.78%
Protección Social	-	-	-	-	-	57.7	55.8	28.9	26.0	19.3	32.3	0.39%
Defensa y Seguridad Nacional	8.0	4.2	14.2	38.4	89.5	16.6	7.6	1.4	5.4	10.1	18.6	0.23%
Pesca	11.3	12.1	19.0	15.1	80.3	32.9	27.9	14.3	16.5	17.4	17.2	0.21%
Justicia	0.1	-	2.6	0.9	4.6	8.1	5.3	9.8	11.4	11.2	13.7	0.17%
Comunicaciones	0.6	0.7	0.8	0.3	4.9	5.6	1.1	2.5	7.7	27.5	12.4	0.15%
Industria, Comercio y Servicios	19.6	32.0	53.9	62.1	70.6	9.3	6.1	6.9	15.4	25.7	12.3	0.15%
Minería	-	-	-	-	-	9.7	7.0	6.4	5.1	3.3	7.9	0.10%
Trabajo	0.7	0.6	0.2	0.0	0.4	3.8	2.5	2.6	2.5	3.9	5.6	0.07%
Industria	-	-	-	-	-	9.5	6.2	2.1	1.8	2.4	3.1	0.04%
Protección y Previsión Social	-	-	34.0	61.3	55.2	0.2	0.0	0.1	0.0	-	0.5	0.01%
Relaciones Exteriores	-	-	0.2	-	0.1	0.3	0.0	-	-	0.0	-	0.00%
Asistencia y Previsión Social	48.5	34.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00%
TOTAL	1,046.5	1,442.5	2,591.2	4,198.0	5,657.3	7,254.6	8,135.1	7,560.7	8,790.3	9,083.2	8,180.6	
Trans, Salud y Saneam, educ y agrop. (TSSEA)	830.9	1,151.5	2,111.1	3,480.5	4,678.1	6,216.3	7,093.8	6,648.6	7,497.2	7,887.0	7,090.4	
Participación TSSEA	79.4%	79.8%	81.5%	82.9%	82.7%	85.7%	87.2%	87.9%	85.3%	86.8%	86.7%	

Fuente: Transparencia Económica.

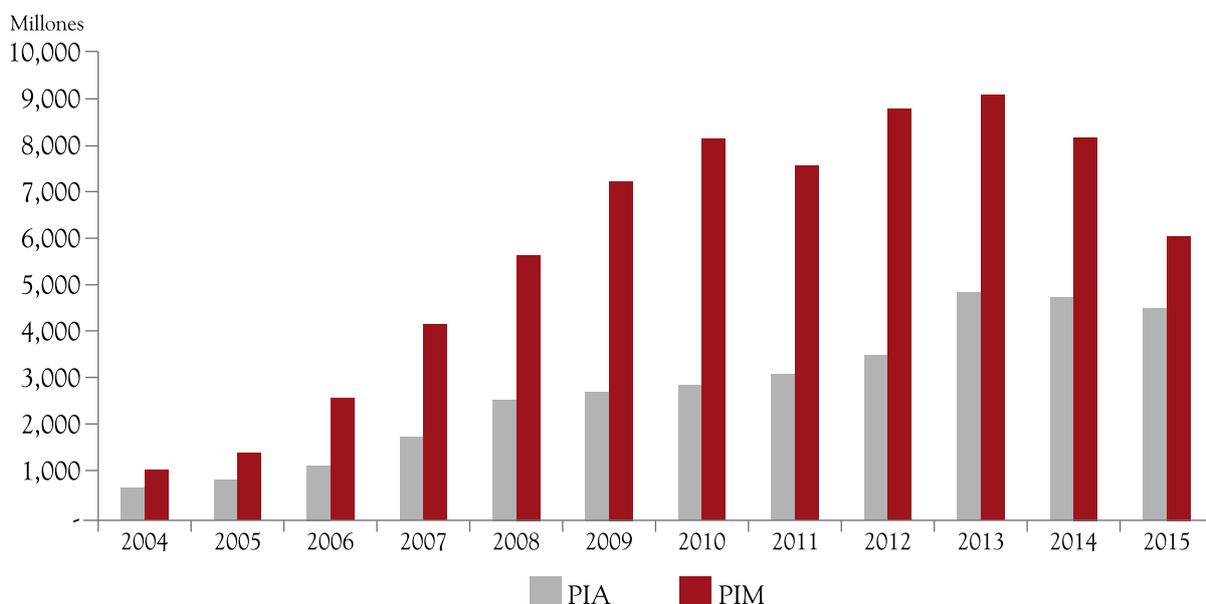
Avance en la ejecución de las inversiones en los gobiernos regionales

A diciembre de 2014, el presupuesto para inversiones de los gobiernos regionales alcanzó los S/. 8,180.6 millones, monto 87% mayor al presupuesto inicial de S/. 4,867.4 millones. Esto se debe a la incorporación de los saldos presupuestales no ejecutados el año anterior y de las señaladas anteriormente como FONIPREL o fideicomisos. Es importante tomar en cuenta este hecho al momento de evaluar el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución de las inversiones, teniendo en cuenta que las modificaciones presupuestales representan un replanteamiento al momento de gestionar las inversiones. Entre el 2006 y 2012 estos incrementos fueron por encima del 100%, llegando a ser 166% y 185% en 2009 y 2010. A los quince días del mes de mayo 2015, el incremento es del 34%.

Gráfico 5.4

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.

Una de las características del presupuesto de los gobiernos regionales es la fuerte variación durante el año, afectando la gestión de las inversiones. El gasto realizado ha registrado un crecimiento continuo, salvo los años 2011 y 2014. Para medir el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución del presupuesto de inversiones, usaremos dos indicadores: uno que mide la eficacia en el gasto respecto del presupuesto modificado y el otro respecto del presupuesto de apertura.

Con respecto al primer indicador, en el periodo 2004-2014, los gobiernos regionales han ejecutado en promedio el 145% del presupuesto institucional de apertura, destacando los años 2010 y 2012, cuando el promedio alcanza el 173% y 190%, respectivamente; estas cifras indican que se logró ejecutar muy por encima de los recursos inicialmente programados. En cambio, el segundo indicador arroja un resultado más elevado; pero

también se observa una tendencia de mejora en la eficacia del gasto a partir del 2009 en adelante.

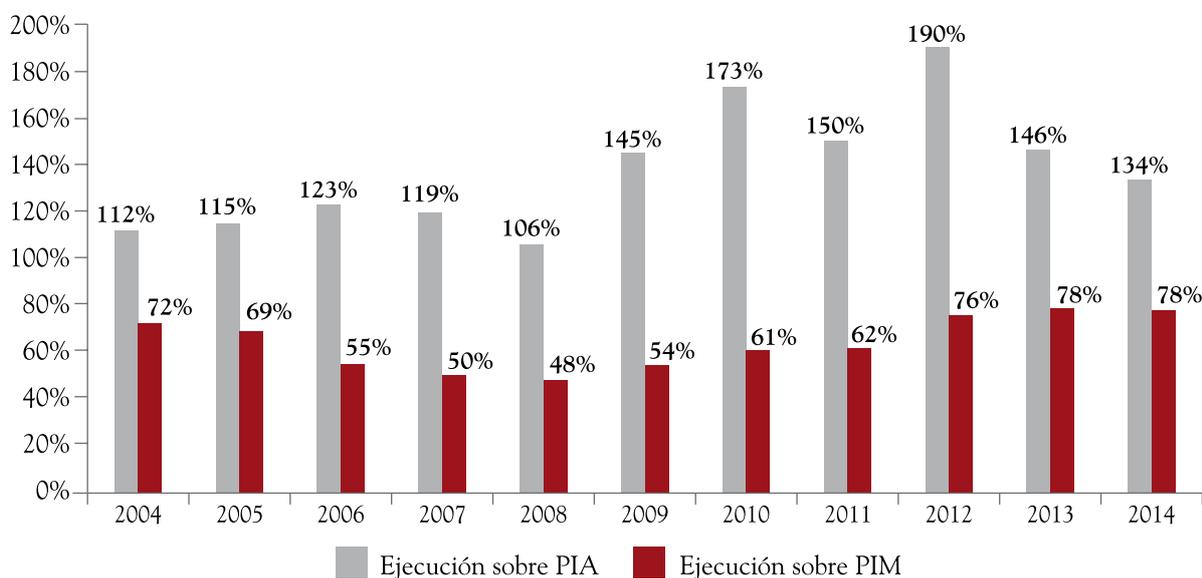
Es importante señalar que en los años iniciales, mientras mayor era el incremento de recursos a lo largo del año (estimado como diferencia entre PIM y PIA), menor era el porcentaje de ejecución de los gobiernos regionales. Esto ocurrió entre los años 2004 y 2008, en donde las transferencias de recursos superaron la programación inicial, llevando a que el porcentaje de ejecución sobre el presupuesto final (PIM) se reduzca, de 72% en 2004 a 48% en 2008. Se puede decir que las autoridades estaban acostumbrándose a manejar importantes cantidades de recursos. Sin embargo; a partir de 2008, y a pesar de que los recursos a lo largo del año seguían incrementándose, el nivel de ejecución de inversiones mejoró por parte de los gobiernos regionales. Ello demuestra esfuerzo por parte de las autoridades regionales en mostrar mejoras en la gestión.

Un hecho importante para comprender la ejecución del gasto es que a partir de 2007, las transferencias por canon minero se realizan en una sola transferencia, reemplazando la transferencia en 12 cuotas que se acostumbraba hasta esa fecha. Este cambio introduce más volatilidad al presupuesto porque implica que en el mes de junio o julio los gobiernos regionales reciben una fuerte cantidad de dinero que es imposible ejecutar en los cinco meses restantes. El resultado inevitable son los saldos presupuestales elevados sin ejecutar que son transferidos al año fiscal siguiente.

Gráfico 5.5

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

En porcentaje



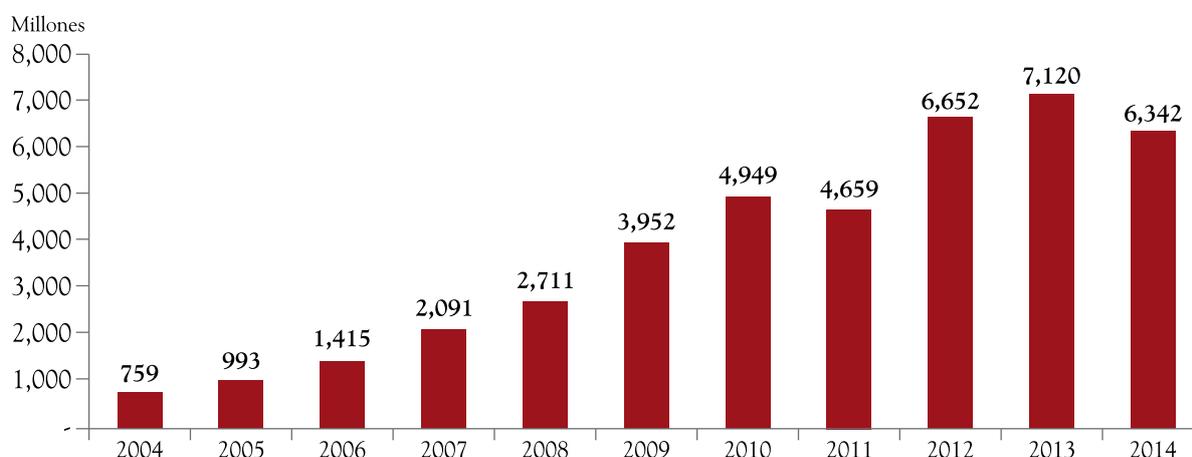
Fuente: Transparencia Económica.

A pesar de las dificultades señaladas, el gasto de inversión de los gobiernos regionales de manera constante durante el periodo 2004-2014. El gasto se ha multiplicado por más de ocho veces en diez años, mostrando tasas positivas de crecimiento, salvo en 2011 y 2014. La tasa promedio anual de crecimiento estuvo por encima del 30%. Este es un hecho a destacar, toda vez que regularmente se menciona la poca efectividad de gasto de los gobiernos regionales.

Gráfico 5.6

Monto ejecutado de inversiones de los gobiernos regionales, 2004-2014

En millones de soles



Fuente: Transparencia Económica.

Sin embargo, hay que señalar que lamentablemente no se puede calcular indicadores sobre la eficiencia del gasto público, de la misma forma en que no hay información que permita conocer el impacto de las inversiones realizadas. Existen algunos estudios que dan cuenta de la necesidad de hacer ajustes para la inversión pública, en especial aquella que proviene de la explotación de recursos no renovables, como lo son los recursos por canon y regalías.

En el año 2010, la Universidad del Pacífico, a pedido de la Dirección de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas, menciona en un estudio³⁶ que: “resulta claro, del análisis histórico realizado, que *el Gobierno Nacional no asigna los recursos de inversión de cada sector tomando en cuenta los valores de los indicadores en las regiones*”³⁷. Salvo alguna relación encontrada en el sector energía, para los demás sectores la asignación regional responde a criterios no conocidos.

Por parte de los gobiernos regionales y locales, *tampoco se encuentra relación entre los recursos asignados a cada sector (salud, educación, etc.) con los valores de los diferentes indicadores a nivel regional*³⁸. En este sentido, solo se encuentra una clara conexión entre la asignación al sector y el valor del indicador para el caso de transporte. Esto puede tener explicación en el hecho de que las necesidades parecen ser tan grandes en el sector (dado el valor tan bajo del indicador de cobertura) que la intervención en el mismo resulta prioritaria para los gobiernos subnacionales”.

36 Avances y desafíos para consolidar la competitividad y el bienestar de la población Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/estudios_documentos/estudios/Estudio_Balance_de_la_Inversion_Publica.pdf. Estudio realizado por la Universidad del Pacífico por encargo de la Dirección de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, setiembre de 2010.

37 El subrayado es nuestro.

38 Ídem.

Es decir, desde el año 2010, son conocidas de las debilidades que tiene el aparato público en su conjunto; sin embargo, poco se conoce de estudios posteriores que den cuenta del impacto de los arreglos institucionales realizados al respecto. Existe una fuerte necesidad de mejorar el sistema de evaluación de impactos de la inversión pública, de tal forma que se produzca información relevante para un aprendizaje permanente que contribuya a mejorar el diseño de los siguientes proyectos³⁹. Como hemos mencionado, la inversión subnacional se financia en parte por los recursos del canon y regalías.

«Una investigación de la PUCP, da cuenta que en las regiones en donde se explotan minerales se ha encontrado crecimiento, pero no un desarrollo regional que genere empleo y diversificación productiva»

Por otro lado, un estudio acerca del impacto de la distribución de recursos por canon minero del 2013, encuentra evidencia que el impacto del canon minero en el bienestar es heterogéneo: los impactos positivos se concentran en hogares menos vulnerables (menos pobres y urbanos), los impactos negativos se concentran en hogares más vulnerables (más pobres y rurales), esta evidencia otorga elementos objetivos para cuestionar la efectividad del esquema actual de la redistribución del canon minero en el Perú⁴⁰.

Un par de estudios recientes, ambos del 2014, en el marco del Consorcio de Investigación Económica y Social, dan cuenta que la presencia en general de la actividad minera en una región, puede generar crecimiento pero no necesariamente desarrollo que produzca empleo y aumento productivo. Por un lado, investigadores de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), encuentran que la minería no se refleja en beneficios tangibles para la actividad agropecuaria, al tiempo que está fuertemente asociada a la percepción negativa sobre la cantidad y calidad de agua, por un lado, y al conflicto, por otro. A mayor actividad minera (antigua, actual y futura), mayor conflicto⁴¹. Por otro lado, otra investigación de la PUCP, da cuenta que en las regiones en donde se explotan minerales se ha encontrado crecimiento, pero no un desarrollo regional que genere empleo y diversificación productiva⁴².

Temporalidad en la ejecución de las inversiones en los gobiernos regionales

Un dato que debe ir con la programación, es cuando las entidades regionales realizan los gastos. Regularmente se cree que la ejecución de las inversiones es más o menos homogénea a lo largo del año, cuando en la práctica tiene una dinámica distinta. Las inversiones de los gobiernos regionales, y municipales también, se realizan en buena cuenta en los últimos meses del año por algunos factores:

- a. Las inversiones de mayor magnitud se realizan con meses de preparación. La programación de las inversiones es, regularmente, a lo largo del primer semestre.
- b. Los gobiernos subnacionales conocen con mayor precisión su disposición de recursos a partir del mes de junio, que es cuando reciben la transferencia por canon minero, que hasta hace algunos años representaba importante peso en el financiamiento de las inversiones.

39 Reflexión del estudio Políticas de inversión pública y su impacto sobre el desarrollo rural. Ponencia de Balance. Políticas de inversión pública y su impacto sobre el desarrollo rural: estrategias y mecanismos de implementación en la última década. Ricardo Fort Meyer. Disponible en: http://www.condesan.org/portal/sites/default/files/ricardo_fort_meyer.pdf

40 Estudio realizado por el Centro Bartolomé de las Casas en el marco del Consorcio de Investigación Económica y Social. Disponible en: http://beta.udep.edu.pe/cceeee/files/2014/07/1C_2_DELPOZOGuzmanPucarmayta.pdf

41 http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_final_orihuela.pdf

42 <http://cies.org.pe/sites/default/files/files/articulos/economiasociedad/06-tello.pdf>

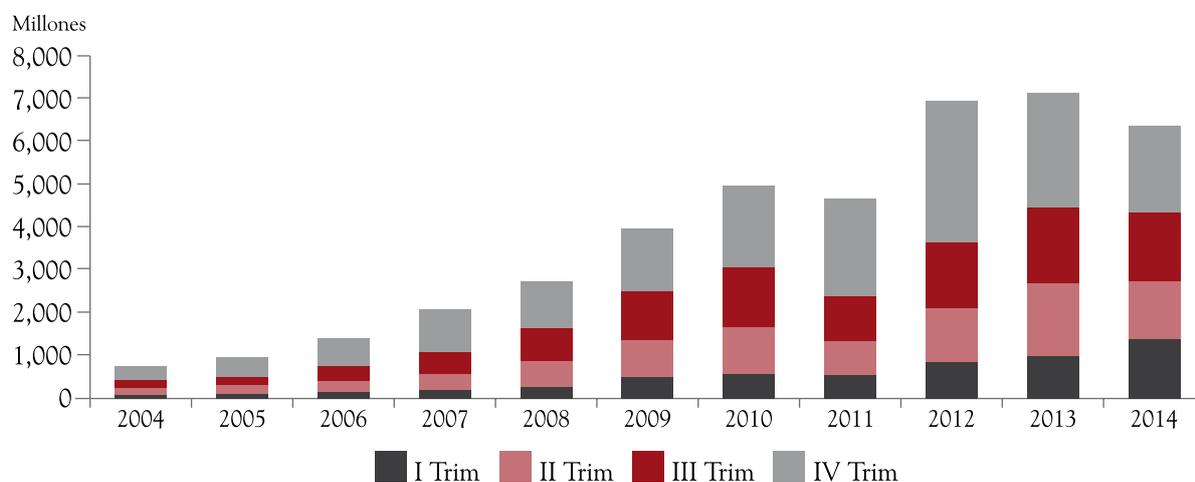
- c. En los primeros meses del año los gobiernos regionales realizan la programación de actividades.

Regularmente cuando se evalúa la gestión de las inversiones de los gobiernos regionales, se menciona que muestra serios rezagos en los primeros meses, sin considerar que esta dinámica ya ha sido “*instaurada*” con el tiempo. En la práctica, forma parte de la lógica del gasto y no debería sorprender que se dé en los últimos meses. Como podemos observar en el gráfico a continuación, en promedio, al primer trimestre los gobiernos regionales ejecutan el 14% de su presupuesto; en el segundo, el 20%; en el tercero, el 24% y en el cuarto, el 41%.

Gráfico 5.7

Monto ejecutado de inversiones de los gobiernos regionales según trimestres, 2004-2014

En millones de soles



Fuente: Transparencia Económica.

Finalmente, los gobiernos regionales no son todos iguales, como tampoco lo son los presupuestos que manejan. Entonces, para poder visualizar mejor el desempeño a lo largo de 10 años, se les ha clasificado en cuatro tipos de acuerdo con el presupuesto que manejan, tal como se muestra en el cuadro a continuación.

En el primer grupo están los gobiernos regionales con presupuestos de inversiones mayores a S/. 4,900 millones acumulados en 10 años: Áncash y Cusco. En un segundo grupo están aquellos que manejan presupuestos entre S/. 2,800 y S/. 4,000 millones. Una característica de este grupo es que son los que presentan un mayor avance, todos por encima del promedio global y en buena parte responsables de que el gasto de inversiones llegue al 65%.

El tercer grupo acoge a gobiernos regionales con presupuestos de inversiones entre S/. 1,700 y S/. 2,800 millones. Destacan el avance en la ejecución Ayacucho, Amazonas, y Huánuco, por encima del 75%. Finalmente, el último grupo, cuyo presupuesto de inversiones es menor a S/. 1,700 millones, está conformado mayormente por gobiernos que no perciben renta por actividades extractivas, como Tumbes, Madre de Dios o la Municipalidad Metropolitana de Lima, pero que reciben otras transferencias incorporadas en el rubro 18, como participaciones o fideicomisos. Estos recursos tienen otra lógica de distribución y un proceso y destino específicos (caso de los fideicomisos). Podría ser esta la razón por la que Madre de Dios presenta importante avance en la ejecución.

Cuadro 5.4

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

En millones de nuevos soles y porcentajes

	PIM	Devengado	Avance	Promedio de Gasto
Áncash	6,614	2,990	45%	54%
Cusco	4,972	3,251	65%	
Arequipa	3,636	2,584	71%	71%
Cajamarca	3,455	2,018	58%	
Piura	3,213	2,368	74%	
San Martín	3,014	2,368	79%	
Loreto	2,801	2,111	75%	
Puno	2,771	1,595	58%	66%
La libertad	2,326	1,487	64%	
Ayacucho	2,225	1,774	80%	
Tacna	2,443	1,115	46%	
Junín	2,256	1,466	65%	
Lambayeque	2,121	1,565	74%	
Moquegua	2,202	1,337	61%	
Huancavelica	2,052	1,433	70%	
Callao	2,016	1,466	73%	
Pasco	2,040	1,211	59%	
Apurímac	1,877	1,143	61%	
Amazonas	1,784	1,393	78%	
Ucayali	1,797	1,191	66%	
Huánuco	1,742	1,346	77%	
Lima	1,708	1,145	67%	
Ica	1,530	902	59%	67%
Tumbes	1,344	913	68%	
Madre de Dios	1,091	780	72%	
Municipalidad Metropolitana Lima	907	690	76%	
TOTAL	63,937	41,642	65%	

Fuente: Transparencia Económica.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En suma, lo anterior nos dice que no podemos hablar de eficacia mirando solo el monto ejecutado y comparándolo con el presupuesto modificado, sino que existen otras variables a tomar en cuenta y que debemos considerar cada vez que evaluamos el desempeño de los gobiernos regionales en la gestión del gasto de inversión, y en general cualquier análisis presupuestal.

Por eso, en el cuadro a continuación mostramos la ejecución año tras año, desde el 2004 hasta el 2014, de los gobiernos regionales, donde observamos que generalmente la ejecución de las inversiones en dicho periodo se ha multiplicado por ocho y las variaciones anuales en su mayoría muestran tasas positivas.

Cuadro 5.5
Ejecución del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales. 2004-2014
 En millones de nuevos soles y número de veces

	Variación porcentual														Veces entre 2004 - 2014							
	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	04/05	05/06	06/07		07/08	08/09	09/10	11/10	12/11	13/12	13/14
Amazonas	14	19	40	93	106	144	117	124	222	245	269	41%	108%	135%	14%	35%	-18%	6%	79%	10%	10%	19.9
Áncash	23	38	35	124	132	285	529	639	690	360	135	62%	-7%	255%	6%	116%	86%	21%	8%	-48%	-62%	5.8
Apurímac	20	16	26	58	75	71	136	111	178	222	230	-21%	69%	118%	31%	-5%	91%	-19%	61%	25%	4%	11.6
Arequipa	44	55	71	136	182	302	286	310	364	453	382	26%	29%	92%	34%	65%	-5%	8%	17%	25%	-16%	8.8
Ayacucho	26	36	52	115	97	124	183	138	238	355	412	41%	43%	123%	-15%	27%	48%	-25%	73%	49%	16%	16.1
Cajamarca	36	49	127	92	67	165	265	428	356	263	170	37%	158%	-27%	-27%	146%	61%	61%	-17%	-26%	-36%	4.7
Callao	12	18	49	30	54	94	132	120	364	336	257	53%	164%	-39%	82%	74%	40%	-9%	205%	-8%	-24%	21.3
Cusco	37	51	100	137	227	303	280	241	603	662	610	38%	96%	37%	66%	34%	-8%	-14%	150%	10%	-8%	16.6
Huancavelica	36	38	44	88	130	112	159	154	222	221	230	6%	16%	99%	49%	-14%	42%	-3%	44%	0%	4%	6.4
Huánuco	23	24	28	62	68	73	106	194	294	240	234	6%	15%	123%	10%	7%	44%	83%	52%	-18%	-3%	10.2
Ica	16	15	25	26	54	57	106	114	126	219	145	-3%	69%	1%	110%	4%	88%	8%	10%	74%	-34%	9.3
Junín	31	49	64	49	84	149	127	147	231	216	319	55%	32%	-24%	71%	77%	-14%	15%	57%	-6%	47%	10.2
La Libertad	45	56	53	116	194	182	202	161	117	183	177	24%	-6%	119%	68%	-6%	11%	-20%	-27%	56%	-3%	3.9
Lambayeque	20	19	82	132	176	152	100	128	212	296	249	-6%	336%	60%	34%	-13%	-34%	29%	65%	40%	-16%	12.5
Lima	5	11	21	32	70	113	150	97	184	234	228	113%	83%	52%	121%	61%	33%	-35%	90%	27%	-2%	42.9
Loreto	78	103	89	82	54	113	315	345	374	310	247	33%	-14%	-8%	-34%	107%	180%	9%	9%	-17%	-20%	3.2
Madre de Dios	6	7	11	32	46	80	138	94	116	128	121	20%	51%	196%	45%	72%	72%	-31%	23%	10%	-5%	20.4
Municipalidad Metropolitana Lima	4	10	10	48	44	139	273	11	74	31	47	162%	-2%	406%	-8%	214%	96%	-96%	567%	-59%	52%	12.5
Moquegua	22	35	65	72	79	181	153	86	116	237	290	59%	89%	10%	10%	130%	-16%	-44%	35%	103%	23%	13.3
Pasco	33	45	44	67	78	169	78	114	158	274	151	36%	-1%	53%	16%	116%	-54%	45%	39%	74%	45%	4.6
Piura	88	99	137	153	150	201	329	193	351	413	254	12%	39%	12%	-2%	34%	64%	-41%	81%	18%	-38%	2.9
Puno	39	41	37	92	89	188	185	114	211	312	287	4%	-8%	146%	-4%	112%	-2%	-38%	85%	48%	-8%	7.3
San Martín	35	42	46	112	231	219	222	260	351	392	458	21%	10%	144%	106%	-5%	1%	17%	35%	12%	17%	13.2
Tacna	17	42	71	74	89	136	125	72	159	193	136	148%	69%	4%	20%	53%	-8%	-42%	120%	21%	-29%	8.1
Tumbes	10	18	25	31	52	79	110	128	213	120	127	77%	44%	22%	68%	51%	39%	17%	66%	-44%	6%	12.7
Ucayali	41	58	64	40	81	121	142	136	128	205	175	43%	9%	-37%	101%	50%	18%	-4%	-6%	60%	-14%	4.3
TOTAL	759	993	1,415	2,091	2,711	3,952	4,949	4,659	6,652	7,120	6,341	31%	42%	48%	30%	46%	25%	-6%	43%	7%	-11%	8.4

Fuente: Transparencia Económica.
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

VI. LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

El crecimiento económico, el descenso de la pobreza y la reducción de la desigualdad mostrada en los últimos años por el Perú, y en varios países de la región, han estado vinculados, entre otros factores, a los elevados precios de los recursos naturales. En general, este ciclo favorable ha sido fundamental en la mejora de los resultados macroeconómicos y de la posición fiscal de los países con importante dotación de minerales e hidrocarburos.

Si bien es cierto que nuestro país cuenta con una ventaja comparativa al poseer considerables reservas de minerales e hidrocarburos, no puede ignorar los riesgos implícitos de un desarrollo basado en la dependencia de los sectores primarios, y debe procurar, por un lado, desarrollar mejores capacidades institucionales para manejarlos adecuadamente. Además, avanzar hacia una estructura productiva más diversificada, que incorpore cambios técnicos y genere empleo de calidad a fin de sustentar sociedades con niveles de igualdad y oportunidades de desarrollo para todos⁴³.

Entre los años 2004-2014, el Perú registró crecimiento económico, en promedio, por encima del 6%, reducción de pobreza de 58.7% en el 2004 a 25.8% en el 2012, y reducción de desigualdad⁴⁴, disminuyendo dicho indicador en 14.5% entre 2001-2010⁴⁵. Sin embargo; ahora que este súper ciclo de las materias primas llegó a su fin, el país enfrenta una disyuntiva: continuar persistiendo con el mismo modelo primario exportador atendiendo sus demandas de reducción de impuestos, eliminación de la consulta previa, disminución de los estándares ambientales y mano de obra más barata, o empezar a generar políticas que nos permitan avanzar con mayor decisión hacia una economía más diversificada, con valor agregado e innovación tecnológica y priorizando sectores intensivos en mano de obra como la agricultura, el turismo y la gastronomía.

Las críticas al modelo económico han venido desde distintas vertientes. Michael Porter (2010) en el CADE señaló que: “el Perú no tiene una política clara sobre la competitividad”; “el crecimiento económico se debe básicamente a las altas cotizaciones de los metales”, y que “no podemos atraer inversión extranjera en nuevas fábricas y nueva tecnología”⁴⁶. Yendo más al detalle ha llamado la atención sobre los siguientes aspectos:

- El Perú ha incrementado la inversión en infraestructura (caminos, generación eléctrica, líneas telefónicas, etc.), pero los servicios siguen siendo caros.
- El sistema educativo produce pocos graduados en áreas técnicas y de ingeniería. El gasto en educación está entre los más bajos de la región.

43 CEPAL. Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible. Abril 2014. Santiago de Chile.

44 <http://desarrolloperuano.blogspot.com/2014/02/la-sostenida-reduccion-del-gini.html>

45 <http://es.slideshare.net/juanpiz1/coeficiente-gini-del-peru-y-del-mundo>. Medido a través del coeficiente de Gini, siendo 0.44 en el 2001 a 0.37 en el 2010, siendo cuando más se acerca a 0 es mejor.

46 Diario Gestión, de 27-6-2012

- Hay una débil capacidad institucional en las regiones que dificultan el desarrollo de clusters (agrupaciones).
- Las finanzas públicas siguen dependiendo de los productos básicos.

Desde un enfoque más general, Dani Rodrik⁴⁷ llama la atención sobre la importancia de la diversificación económica para el crecimiento económico sostenido de los países. Es decir, “lo que un país produce es importante”, señala, ya que desde su análisis “la estructura productiva es un factor que influye en su desempeño económico”. Esta idea se contraponen al pensamiento neoliberal para el cual –teniendo asegurada la estabilidad macroeconómica y una estructura regulatoria– la economía de mercado impulsa el crecimiento por sí sola y asigna los recursos con eficiencia. Desde su punto de vista, las políticas deben tener como objetivo promover estructuras productivas diversificadas y con valor agregado, contribuyendo a configurar el patrón de especialización productiva.

«Las políticas deben tener como objetivo promover estructuras productivas diversificadas y con valor agregado, contribuyendo a configurar el patrón de especialización productiva».

Con el gobierno actual y desde el Ministerio de la Producción (PRODUCE) se presentó en abril de 2014, el **Plan Nacional de Diversificación Productiva**, cuyo objetivo es generar nuevos motores de crecimiento económico que lleven a la diversificación y la sofisticación económica, la reducción de la dependencia a los precios de materias primas, la mejora de la productividad, el aumento del empleo formal y de calidad, y un crecimiento económico sostenible de largo plazo⁴⁸.

Para tal fin se organiza en tres ejes estratégicos:

- a) Promoción de la diversificación productiva, cuyo objetivo es ampliar la canasta exportadora de la economía;
- b) Adecuación de regulaciones y simplificación administrativa, cuyo objetivo es incrementar la rentabilidad y la inversión de las empresas mediante la adecuación de las regulaciones y la simplificación de los trámites con entidades del Estado, y
- c) Expansión de la productividad, cuyo objetivo es incrementar la productividad de la economía y reducir la heterogeneidad.

Por otro lado, el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), que elabora el MEF, en su versión de 2013, para los años 2014–2016, hace referencia al tema de diversificación económica: “El Perú es una economía rica en recursos naturales que tiene el reto de aprovecharlos como una palanca de desarrollo sostenible y al mismo tiempo diversificar su economía”. En concordancia con el Banco Mundial⁴⁹, para el MEF no existe una disyuntiva entre el mantenimiento de sectores con RR.NN. y la diversificación productiva. Por el contrario, estos sectores pueden crear interrelaciones importantes con el resto de la economía, incentivando el desarrollo de sectores de mayor valor agregado.

Sin identificar una receta para lograr la diversificación productiva, los esfuerzos deben orientarse a los siguientes objetivos:

- a. Mejorar la infraestructura y tener mecanismos para la asignación eficiente de los recursos de inversión mediante –y no solo dentro– sectores económicos.

47 Rodrik D (2005); “Políticas de diversificación económica”, en Revista de la Cepal 87, de diciembre 2005.

48 Ministerio de la Producción (2014). Plan Nacional de Diversificación Productiva. Pág. 15.

49 Banco Mundial. 2012. Mining and Local Governance: Policy options for more sustainable results.

- b. Garantizar un ambiente de negocios competitivo, con incentivos para invertir en sectores de mayor valor agregado.
- c. Priorización de las actividades de innovación.
- d. Mejorar el capital humano.

La voluntad política y los recursos para implementar el Plan Nacional de Diversificación Productiva son escasos, puesto que en la práctica se imponen las decisiones del MEF, en donde prima la ortodoxia neoliberal.

A continuación presentamos algunos datos en dos planos. Uno nacional, de los plises de América del Sur, donde la discusión se centra en las exportaciones como indicador para medir la diversificación económica de un país, y otro regional y/o departamental, en donde la llegada de una actividad económica como la extractiva –minera, petrolera o gasífera– genera cambios en la estructura productiva de estos territorios.

6.1 La situación de América del Sur

Tal como acabamos de mencionar habiendo llegado el fin del súper ciclo de precios de metales, se hace necesario abrir el debate en torno a la diversificación productiva, toda vez que estamos entrando a un nuevo ciclo económico, en donde el aporte del sector minería e hidrocarburos se verá reducido y, por ende, se requerirá de nuevos motores del crecimiento que nos lleven por la senda del desarrollo sostenible e inclusivo.

Diversas voces señalan que, como consecuencia del boom de precios, los países productores de recursos naturales, especialmente mineros e hidrocarburíferos, sufrieron una reprimarización de su economía. Si bien esta corriente puede ser discutible, los datos agregados para los países de América Latina y el Caribe, dan cuenta que el peso de los productos primarios en el total de exportaciones venía descendiendo desde los años 80´s en adelante, pasando de 83% a casi 40% a fines de los 90´s. Sin embargo; con el nuevo siglo, y con un boom de precios de los commodities como contexto general, este porcentaje aumenta a 50% en promedio entre los años 2000 y 2013.

Según la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), en la década de 1990, la región había logrado avances en cuanto a la composición de su oferta exportadora, llegando a ser más del 50% la producción manufacturera. Sin embargo, los precios de los commodities, la rentabilidad asociada a la inversión en recursos naturales y la mayor demanda de China e India, impulsaron un quiebre y volvieron hacia una pendiente ascendente del peso de los productos primarios en la canasta exportadora⁵⁰.

A decir de CEPAL, el vínculo con Asia representa una *desindustrialización* de la región, puesto que la excesiva concentración en commodities sesga los incentivos hacia los productos básicos y fortalece las monedas locales desincentivando la inversión en sectores exportadores no tradicionales⁵¹.

50 http://www.cepal.org/comercio/tpl/contenidos/Reprimarizacion_Desindustrializacion_America_Latina_pres_JDuran_SHerreros_UY_nov_2011.pdf

51 Idem.

Cuadro 6.1

Proporción de las exportaciones de minería e hidrocarburos con respecto al total

En porcentaje

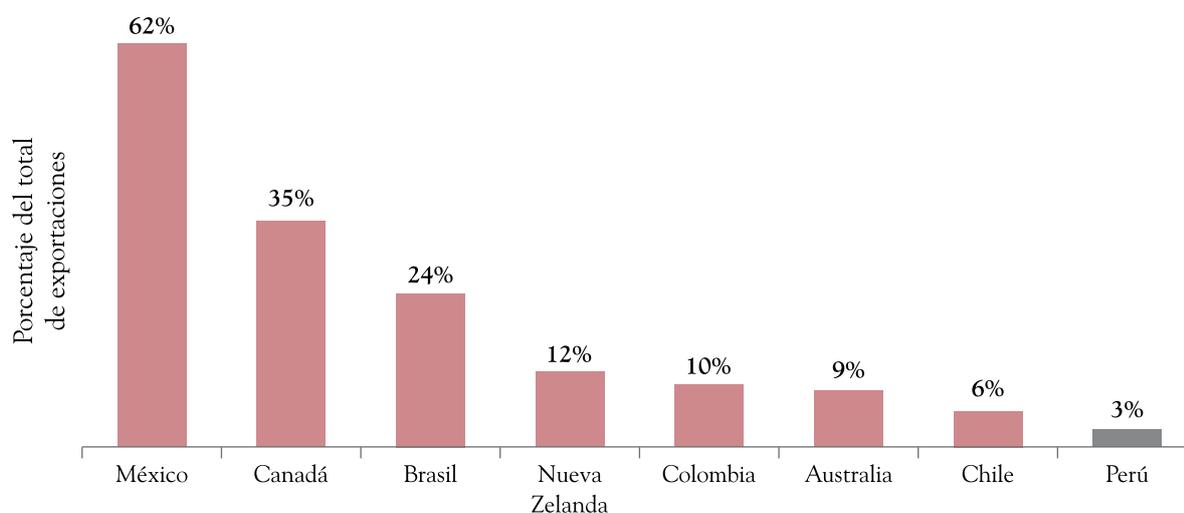
	2000-2003	2004-2009	2010-2013
Argentina	25%	20%	11%
Bolivia	47%	78%	68%
Brasil	22%	28%	40%
Chile	43%	61%	60%
Colombia	46%	51%	70%
Ecuador	45%	59%	54%
México	10%	16%	14%
Perú	39%	53%	68%
Venezuela	74%	82%	96%

Fuente: CEPAL.

El Perú, según las cifras, es uno de los países en donde su canasta exportadora se ha transformado poco en las últimas décadas, además de que es todavía poco sofisticada, dado que gran parte de la canasta de exportaciones no tradicionales tiene bajos niveles de sofisticación. Por ejemplo, actualmente el 66% de las exportaciones agropecuarias no tradicionales son frutas y legumbres que no pasan por mayor procesamiento⁵².

Una manera de resaltar el poco grado de sofisticación de la canasta exportadora peruana es mediante el contenido tecnológico de nuestras exportaciones. Al respecto, la CEPAL elabora el índice de intensidad tecnológica de las exportaciones, que clasifica los niveles tecnológicos en función de las actividades de investigación y desarrollo, algunos criterios vinculados a especialización y la proporción de científicos e ingenieros que participan en estas actividades. En el siguiente gráfico, resalta el bajísimo porcentaje de manufacturas de tecnología media y alta en el Perú⁵³.

Gráfico 6.1

Exportaciones de productos de mediana y alta tecnología, 2011

Fuente: Plan Nacional de Diversificación Económica.

52 Ministerio de la Producción (2014). Plan Nacional de Diversificación Productiva. Pág. 42.

53 Ídem.

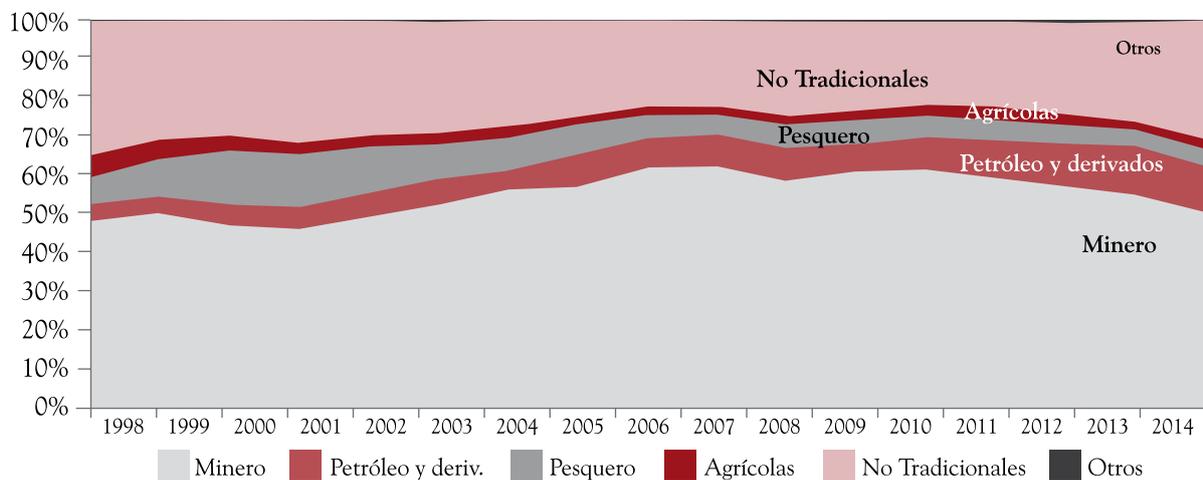
Las exportaciones según sectores económicos, han mostrado variación aunque con una tendencia, a decir de CEPAL, a la reprimarización. Desde el año 2014, en adelante, el peso de las exportaciones mineras y de petróleo y derivados, ha estado por encima del 65% del total, cuando antes del 2004 no superaba el 55%.

Es importante precisar que, a pesar de que se identifica una *reprimarización* de las exportaciones, el crecimiento de los sectores no tradicionales, salvo en el caso de los textiles, ha sido de tasas mayores a la mostrada por la minería. En el periodo 2004–2014, el sector agropecuario se multiplicó por 5.18; la minería no metálica, por 6.99; la metalmecánica, por 4.18 y el pesquero, por 4.14. Las exportaciones tradicionales están fuertemente influenciadas por los precios de los minerales y el petróleo, como se puede observar en la abrupta caída en el 2008, y luego específicamente en el caso de los minerales, a partir del 2011.

Gráfico 6.2

Exportaciones peruanas 1998-2014. Según sectores económicos

En porcentajes



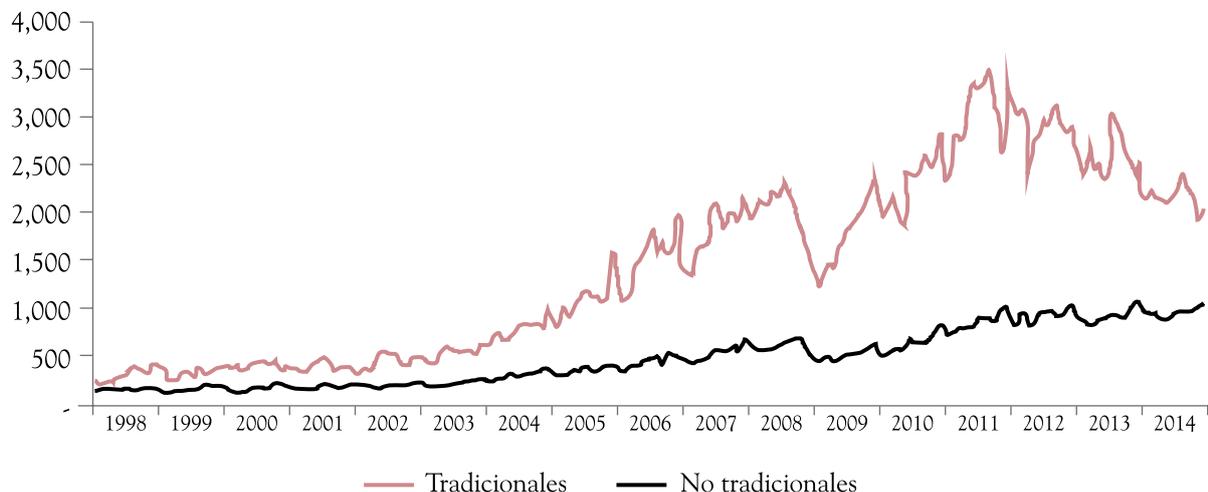
No existe información al 2015.

Fuente: Sunat.

Gráfico 6.3

Exportaciones peruanas 1998-2014. Según tipo

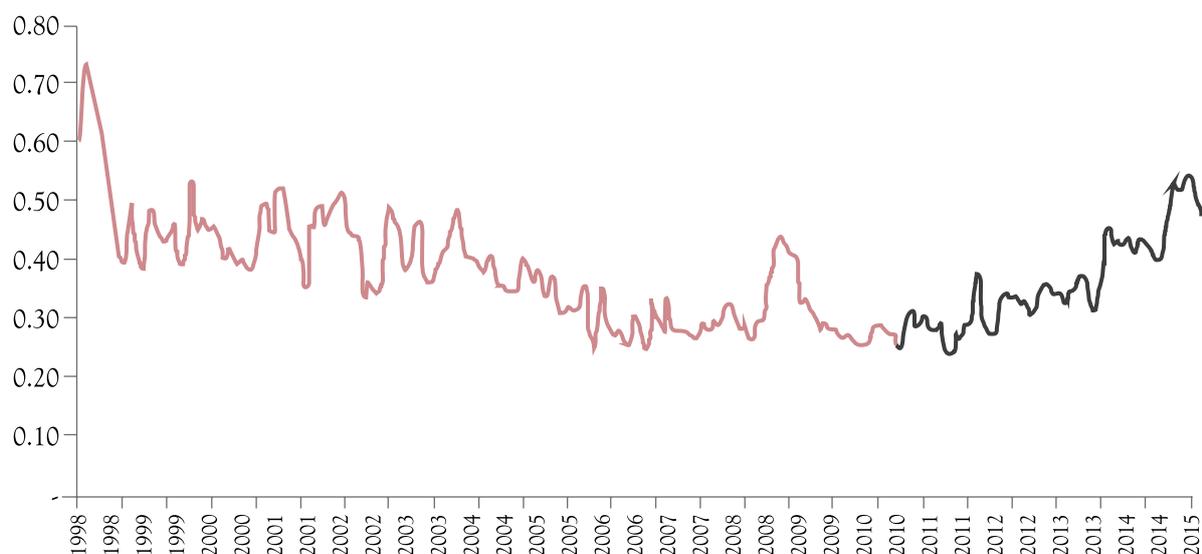
En millones de dólares



Fuente: Sunat.

Entre 2005 y 2010, por cada dólar exportado de producto tradicional se exportó 0.31 dólares de producto no tradicional, valor que luego ascendió a 0.37 dólares entre 2011 y el primer cuatrimestre 2015, destacando el hecho de que se duplicó entre junio de 2011 y febrero de 2015, pasando de 0.25 a 0.55 dólares. Aunque, efectivamente, los productos mineros y petroleros son los que han destacado en los últimos años, la dinámica de las exportaciones no tradicionales ha mostrado un incremento interesante, que en algunos casos ha pasado desapercibido. Ver gráfico a continuación.

Gráfico 6.4

Dólar exportado de productos no tradicionales por cada dólar exportado en productos tradicionales, 1998-2015

Nota: La línea en color plomo destaca el incremento de las exportaciones no tradicionales.
Fuente: Sunat.

Las agroexportaciones han mostrado una dinámica interesante, pasando de US\$ 800 millones en 2004 a US\$ 4,171 millones en 2014. Destaca la exportación de uvas frescas, paltas (frescas o secas) y espárragos, que en conjunto representaron el 32% de las agro exportaciones en el 2014.

En el caso de las uvas frescas, sus principales destinos son Estados Unidos, Países Bajos, Hong Kong y China. Estas exportaciones pasaron de US\$ 22 millones en 2004 a US\$ 632 millones en 2014, incluso cuando las proyecciones para ese último año fueron de US\$ 500 millones⁵⁴. Para tener una idea más desagregada, en 2013 las exportaciones alcanzaron los US\$413 millones, gracias a un total de 162 millones de kilos enviados a 57 países⁵⁵.

En el caso de la palta, cuya exportación ha pasado de US\$ 19 millones a US\$ 307 millones, sus principales mercados son Alemania, Países Bajos y España. El Perú se ha consolidado como el segundo exportador mundial de este producto, por detrás

⁵⁴ http://elcomercio.pe/economia/negocios/exportacion-uvas-superara-este-ano-us500-millones-noticia-1746560?ref=flujo_tags_519461&ft=nota_17&e=titulo

⁵⁵ Idem.

de México, exportando, en 2014, 177.8 mil toneladas, según datos del Ministerio de Agricultura (Minagri). Comparando la evolución de las exportaciones del Perú, de ser casi inexistentes en el año 2000 (2.000 toneladas) pasa a 114.400 toneladas en el año 2013. El Minagri calcula que la campaña de exportación de palta Hass logró el 2014 un volumen histórico de 177,8 mil toneladas, que representa un 55,5% de crecimiento⁵⁶. Estos cultivos se ubican en los valles de la costa y también en los de la sierra y son intensivos en mano de obra.

Perú es el segundo exportador mundial de espárragos en conservas, con el 43% del volumen total exportado, precedido por China con 45%. Nuestro país es el tercero con mayor rendimiento por hectárea en producción de espárragos en el mundo, con 11.4 toneladas por hectárea, detrás de Irán (22.9 toneladas) y Polonia (15.1 toneladas). Estas cifras son recogidas de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁵⁷. La exportación de espárragos (frescos o refrigerados) pasó de US\$ 141 millones en el 2004 a US\$ 383 millones en el 2014. En el caso de espárragos preparados o conservados, sin congelar, la exportación pasó de US\$ 79 millones en el 2004 a US\$ 149 millones en el año 2014.

Cuadro 6.2

Exportaciones de productos agrícolas, 2004-2014

Millones de dólares

Producto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uvas frescas	22	34	51	60	83	136	186	288	366	450	632
Espárragos, frescos o refrigerados	141	160	187	236	228	251	291	294	343	412	383
Aguacates (paltas), frescas o secas	19	23	39	47	73	68	85	161	136	185	307
Los demás quinua, excepto para siembra	-										196
Los demás cacao crudo	-								65	83	152
Espárragos preparados o conservados, sin congelar	79	83	105	156	185	114	106	144	144	150	149
Demás preparaciones utilizadas para la alimentación de los animales	19	25	35	45	55	58	70	94	112	109	141
Mangos y mangostanes, frescos o secos	42	38	59	63	63	70	90	115	117	133	137
Leche evaporada sin azúcar, ni edulcorante	34	40	51	65	89	59	77	94	106	104	121
Bananas, incluidos los plátanos tipo "cavendish valery" frescos	-								80	89	119
Otros	445	604	692	838	1,136	1,072	1,296	1,645	1,611	1,718	1,832
TOTAL AGROEXPORTACIÓN	801	1,007	1,219	1,510	1,912	1,828	2,201	2,835	3,080	3,433	4,169

Fuente: Sunat.

56 <http://elcomercio.pe/economia/negocios/peru-se-consolida-como-segundo-exportador-mundial-paltas-noticia-1792406>

57 <http://peru21.pe/economia/peru-esparragos-conserva-scotiabank-fao-2199199>

El rubro textil también forma parte de las exportaciones no tradicionales. Este muestra un crecimiento más moderado, pasando de US\$ 1,092 millones en el 2004 a US\$ 1,795 millones en el 2014. Estados Unidos es el principal destino con una participación de 34%. Luego se encuentran mercados regionales como Venezuela, Ecuador, Brasil, Colombia y Chile, aunque también se abastece a economías europeas como Italia, Alemania, entre otros.

Por otro lado, las exportaciones de prendas de vestir alcanzaron US\$ 1 368 millones y Estados Unidos concentra el 46% del valor exportado. Las confecciones son mayormente de algodón (70% de participación), mientras que las prendas de fibra de alpaca representan el 3%.

Estados Unidos, Venezuela, Brasil, Alemania y Chile son los principales mercados de exportaciones de confecciones de algodón con 79% de participación. De otro lado, Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Reino Unido y Australia son los principales mercados de prendas de alpaca.

Entre los productos que más destacan se encuentran: t-shirts de algodón, polo shirt para caballero de algodón, t-shirts sintético, polo shirt para dama de algodón y sintético, suéter de algodón y prendas para bebe, entre otros⁵⁸. Sin embargo, este sector viene siendo duramente golpeado por los productos chinos importados a precios dumping lo que está provocando la debacle del emporio comercial Gamarra en Lima. El dumping es una práctica comercial que consiste en vender un producto por debajo de su precio normal, o incluso por debajo de su coste de producción, con el fin inmediato de ir eliminando las empresas competidoras y apoderarse finalmente del mercado.

Cuadro 6.3

Exportaciones de productos textiles, 2004-2014

Millones de dólares

PRODUCTO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Los demás "t-shirts" de algodón, para hombres o mujeres	68	67	82	133	167	164	136	201	217	157	168
"t-shirt" de algodón para hombre o mujer, de tejido teñido de un solo color unif.incl.blanqueados	148	180	212	213	202	155	158	174	163	159	140
Camisas de punto algodón con cuello y abertura para hombre, de tejido teñido de un solo color incluyendo blanco	-		37	42	49	40	87	85	64	60	76
Los demás pelo fino cardado o peinado: de alpaca o de llama	-		28	33			37	44	31	39	62
T-shirts y camisetas interiores de punto de las demás materias textiles							23	37	57	85	55
Tejidos de punto de anchura superior a 30 cm, excepto los de la partida 60.01 con un contenido de hilados	-				24	29			29	54	54
Otros	877	1,028	1,114	1,315	1,583	1,108	1,120	1,448	1,616	1,371	1,240
TOTAL	1,093	1,275	1,473	1,736	2,025	1,496	1,561	1,989	2,177	1,925	1,795

Fuente: Sunat.

58 <http://www.siicex.gob.pe/siicex/resources/sectoresproductivos/BoletinPM-PGS2014.pdf>

Así, aunque el peso de las exportaciones primarias, en especial las de minería e hidrocarburos, sigue siendo alto cuando se le compara con el total de las exportaciones, y por eso se suele hablar de “reprimarización”, lo cierto es que existe una dinámica del sector no tradicional, impulsado en buena cuenta por los sectores agropecuario y textil, a los que se les puede sumar el químico y el pesquero, los cuales han ido creciendo en los últimos 10 años.

Cuadro 6.4

Exportaciones no tradicionales según rubros, 2004-2014.

En millones de dólares

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agropecuario	800	1,007	1,220	1,512	1,912	1,827	2,202	2,834	3,081	3,432	4,171
Textil	1,092	1,275	1,473	1,736	2,026	1,495	1,561	1,990	2,177	1,926	1,795
Químico	409	537	601	805	1,040	837	1,228	1,655	1,636	1,502	1,508
Pesquero	285	331	440	504	626	526	650	1,052	1,017	1,028	1,184
Sidero-Metalurgico	300	385	717	802	822	507	877	1,051	1,217	1,172	1,050
Minería no metálica	94	118	135	165	176	148	252	492	722	720	662
Metal-Mecánica	137	191	164	220	328	361	402	489	553	542	580
Resto	363	439	534	573	635	494	542	632	802	669	674
TOTAL	3,480	4,283	5,284	6,317	7,565	6,195	7,714	10,195	11,205	10,991	11,624

Fuente: Sunat.

6.2 Las regiones del Perú

A nivel regional revisaremos cómo ha cambiado en los últimos años la estructura productiva después de la llegada de las grandes inversiones en minería e hidrocarburos.

«Aunque parezca contradictorio, la evidencia nos indica que la sola presencia de la actividad minera o hidrocarburífera en una región no asegura el crecimiento de su economía».

Así, el peso de la actividad minera a nivel nacional se ha ubicado entre 13% y 16%, entre los años 2007 y 2014. La figura en las regiones es diferente: las inversiones extractivas, principalmente mineras e hidrocarburíferas, han llegado con más fuerza en unas más que en otras. Las regiones con mayor peso de las actividades extractivas en su economía son Pasco, Áncash y Cusco, con 63.3%, 47.6% y 44.3% para el año 2014, respectivamente. Le siguen Madre de Dios, Tacna y Moquegua con aportes superiores al 30%. En todos estos casos, salvo el de Cusco, el peso de la actividad extractiva ha perdido terreno.

En el caso de Pasco, departamento con larga tradición minera, la producción minera regional ha venido reduciéndose, y por consiguiente tiene un menor aporte a la economía regional. El sector minero entre los años 2007 y 2014 perdió 25% su valor, a diferencia de otros sectores como servicios, construcción o comercio que mostraron crecimiento en ese mismo periodo.

En el caso de Áncash, esta región ha recibido grandes inversiones por parte de minera Antamina y en menor medida de Minera Barrick que operan desde 2001 y 1998, respectivamente. En el 2001, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a precios de 1994, la minería representaba el 27.6% de la economía regional; para el 2014, y a precios del 2007, la minería representaba el 44.3%. La actividad ha mostrado en ese periodo crecimiento, aunque otros sectores lo hicieron a mayor tasa como servicios, construcción o comercio.

Cusco ya contaba con minería desde los años 80, aunque su aporte a la economía regional no superaba el 10%. A partir del 2004, con el inicio de operación del proyecto Camisea, la estructura productiva acusa un cambio sustantivo. El sector *Extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos*, registra el mayor incremento entre los años 2007 a 2014, sólo superado por el sector construcción, trayendo como consecuencia que el PBI de Cusco se duplicara. Las actividades extractivas aumentan su aporte al PBI de 33.6% en 2007 a 47.6% en el año 2014.

Departamentos con presencia de actividad extractiva desde hace varios años (Moquegua, Tacna, Arequipa, Piura o Loreto) o de años recientes (Cajamarca y La Libertad) dan cuenta que el peso se ha reducido en los últimos años, explicado en parte por la caída de precios que viene mostrando el sector, así como el crecimiento de otros sectores como servicios, manufactura, comercio o construcción.

Cuadro 6.5

Peso del sector minero e hidrocarburos en la economía regional, 2007-2014

En porcentaje

Departamento	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pasco	76.4%	73.9%	72.0%	68.0%	66.2%	65.2%	62.5%	63.3%
Cusco	33.6%	33.1%	40.0%	41.7%	44.9%	42.0%	47.5%	47.6%
Áncash	55.0%	54.2%	52.9%	49.8%	47.3%	51.5%	50.1%	44.3%
Tacna	48.5%	41.8%	42.0%	41.1%	39.5%	36.9%	36.7%	37.5%
Moquegua	39.7%	36.5%	38.5%	36.7%	32.8%	34.6%	30.7%	33.3%
Madre de Dios	53.0%	50.3%	49.8%	49.3%	52.8%	37.8%	42.8%	31.2%
Cajamarca	30.5%	34.7%	37.8%	33.5%	32.0%	32.5%	29.4%	27.4%
Loreto	35.1%	33.8%	33.2%	32.1%	25.8%	25.5%	26.0%	26.9%
Junín	17.5%	18.5%	19.5%	19.2%	17.3%	17.4%	16.7%	24.1%
Ayacucho	12.7%	16.6%	20.4%	20.7%	20.4%	19.3%	22.2%	21.8%
Arequipa	26.7%	29.6%	28.5%	28.6%	27.6%	25.5%	24.4%	21.1%
Huancavelica	26.3%	27.2%	25.0%	23.8%	22.8%	20.4%	20.3%	20.9%
Piura	17.4%	17.5%	19.5%	18.3%	17.0%	14.6%	12.9%	16.0%
Ica	10.0%	11.8%	10.9%	12.1%	12.9%	13.6%	14.4%	15.1%
Tumbes	12.8%	20.5%	21.7%	23.7%	14.5%	15.5%	12.9%	14.0%
La Libertad	18.0%	18.2%	16.5%	14.2%	13.6%	14.5%	12.9%	12.4%
Puno	13.4%	13.6%	12.3%	10.3%	9.2%	8.7%	8.6%	8.3%
Huánuco	7.8%	7.8%	6.7%	8.3%	6.9%	6.6%	7.4%	7.1%
Amazonas	2.8%	2.8%	2.9%	3.3%	3.1%	2.9%	4.4%	6.4%
Ucayali	9.6%	8.6%	8.9%	7.2%	9.2%	10.8%	8.6%	6.1%
Apurímac	28.5%	17.9%	10.7%	5.5%	5.4%	4.9%	4.5%	5.3%
Lima	2.2%	2.2%	1.7%	1.8%	1.8%	1.7%	1.7%	1.7%
San Martín	1.0%	0.9%	0.9%	1.0%	1.0%	0.9%	0.9%	0.8%
Lambayeque	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Total PERU	15.7%	15.6%	15.5%	14.6%	13.7%	13.4%	13.2%	12.8%

Fuente: INEI.

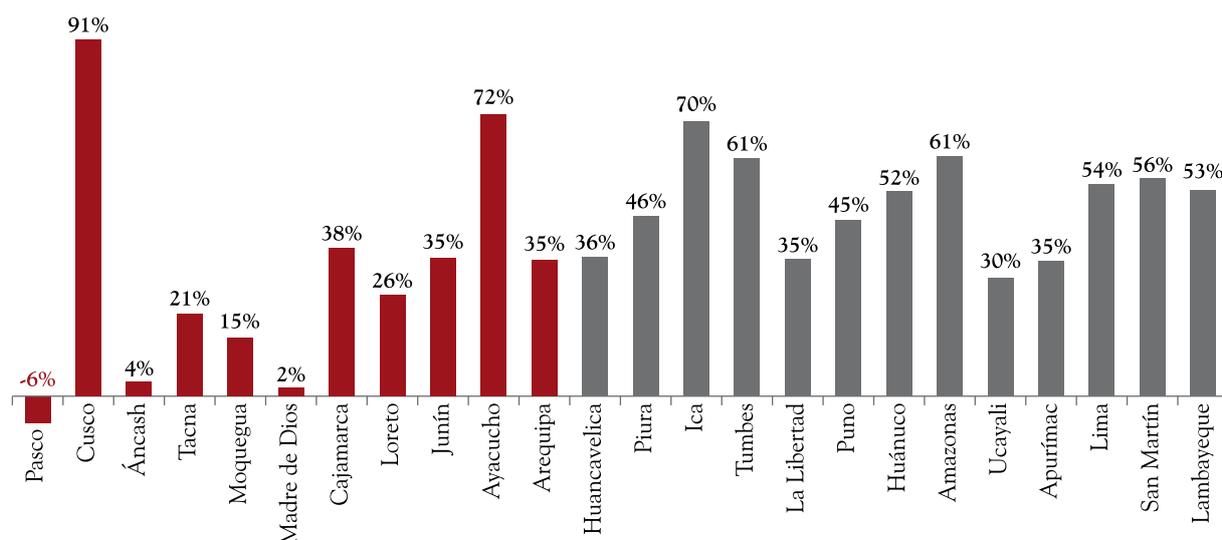
Aunque parezca contradictorio, la evidencia nos indica que la sola presencia de la actividad minera o hidrocarburífera en una región no asegura el crecimiento de su economía. Hay regiones con importante actividad minera que se hallan virtualmente estancadas y viceversa. Una de las razones por las cuales la presencia de la actividad extractiva no asegura crecimiento económico es porque dado su carácter capital intensivo genera escasos eslabonamientos productivos sobre todo si en dicha región no existen centros urbanos importantes.

En el siguiente gráfico, ordena las regiones de mayor a menor, según el peso de la industria extractiva en su aparato productivo y el crecimiento económico que alcanzaron en el periodo 2007-2013. Y allí encontramos que, regiones como San Martín, Lambayeque o Amazonas, muestran mejores resultados que regiones con importante presencia minera, no solo reciente sino de larga data, como son Tacna, Moquegua y Cajamarca. En las tres regiones mencionadas, los sectores servicios y construcción son los que han impulsado dichas economías, y adicionalmente en Lambayeque fue el comercio, y en San Martín y Amazonas, la agricultura.

Gráfico 6.5

Crecimiento económico entre los años 2007-2013

Según peso de la actividad extractiva en la economía
En porcentaje



Fuente: INEI.

Nota: Los departamentos están ordenados según el peso de la actividad extractiva en su economía, y va de mayor a menor, de izquierda a derecha. Las barras de color rojo (además de la roja) significan que su actividad extractiva tiene un peso mayor a 20% en el aparato productivo. Las barras de color gris son para las que tiene menos del 20%.

Analizando el conjunto de regiones con importante presencia de actividad extractiva, encontramos que si bien dicha actividad crece entre los años 2007 y 2013, existen otros sectores como servicios, comercio, mantenimiento de vehículos automotores y motocicletas, y construcción que, en dichos años, crecen más. El sector extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos crece 22%, mientras que los sectores señalados crecen 33%, 54% y 116% respectivamente, que podría explicarse, entre otros factores, a la dinámica generada por el uso de la renta que reciben dichas circunscripciones, en especial en sectores como construcción y comercio.

Para el caso de las regiones con baja presencia de la industria extractiva en su esquema productivo, encontramos que no solo crecieron más, sino que otros sectores muestran mayor dinámica.

Cuadro 6.6

PBI por agrupación de departamentos y sectores económicos (sin departamento de Lima)

Valores a precios constantes 2007

(Variación porcentual entre 2007-2014)

	Extractivos	No extractivos
Extracción de petróleo, gas y minerales	12%	38%
Otros servicios	41%	44%
Manufactura	11%	12%
Comercio	61%	63%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	21%	34%
Construcción	115%	144%
Transporte, almacén, correo y mensajería	50%	50%
Administración pública y defensa	67%	63%
Telecom. y otros serv. de información	113%	122%
Alojamiento y restaurantes	57%	56%
Electricidad, gas y agua	-9%	21%
Pesca y acuicultura	-65%	9%
TOTAL	29%	47%

Regiones con presencia extractiva alta: Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco y Tacna

Regiones con presencia extractiva baja: Amazonas, Apurímac, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura, Puno, San Martín, Tumbes y Ucayali

La data mostrada, que requiere ser evaluada aun a mayor detalle, da cuenta de un mayor crecimiento de las regiones con baja presencia de actividad extractiva. Así por ejemplo, por un lado Áncash con un crecimiento del 4%, con fuerte presencia de actividad minera (50% de su PBI minero) y por el otro San Martín registra 56% de crecimiento, y con una casi inexistente de actividad extractiva en su territorio.

Así como en el caso de las exportaciones nacionales, a nivel regional existen dinámicas interesantes de sectores distintos a la actividad extractiva, que pueden con el apoyo de políticas públicas inteligentes e inversiones abrir el camino hacia economías más diversificadas.

VII. MANEJO DEL TERRITORIO Y CONCESIONES MINERAS

El perfil de la evolución de las concesiones mineras refleja en buena medida las expectativas de los inversionistas (grandes, medianos y pequeños) respecto de las oportunidades de negocio que representa el sector minero, con niveles de rentabilidad muy altos entre 2005 y 2011. En el capítulo anterior vimos que América Latina se convirtió en una región receptora de importantes inversiones en exploración minera, siendo el Perú uno de los destinos importantes de este flujo de inversiones extranjeras.

La promulgación del Decreto Legislativo 708 (Ley de Promoción de Inversiones en el sector minero, 1991), ha sido otro factor clave para el crecimiento de las concesiones mineras en la medida en que –modificando la Ley General de Minería de 1981– se orienta a liberalizar el sector minero, para lo cual deroga la gran mayoría de normas que daban atribuciones y derechos al Estado para actuar como agente económico en el sector⁵⁹.

Así, establece que el cateo y prospección es libre en todo el territorio nacional, y que *la comercialización de sustancias minerales es libre, interna y externamente y para su ejercicio no se requiere el otorgamiento de una concesión*⁶⁰, entonces estamos ante un escenario donde el Estado deja el camino libre para que los agentes económicos expandan la búsqueda de recursos mineros en el territorio.

7.1 Avance de las concesiones mineras a nivel nacional

Los gráficos 7.1 y 7.2 muestran la evolución de la entrega de concesiones en el período 1991-2013 considerando el número de concesiones y la superficie concesionada. La primera constatación es que las concesiones entregadas crecen moderadamente en los años 90, pero dan un salto mayor a partir del año 2002 en adelante, con dos puntos de inflexión, en 2009 y en 2013, ambos asociados a la caída de precios de los minerales en el mercado internacional por la crisis financiera en el primer caso y por la desaceleración de la economía china y la recesión europea en el segundo.

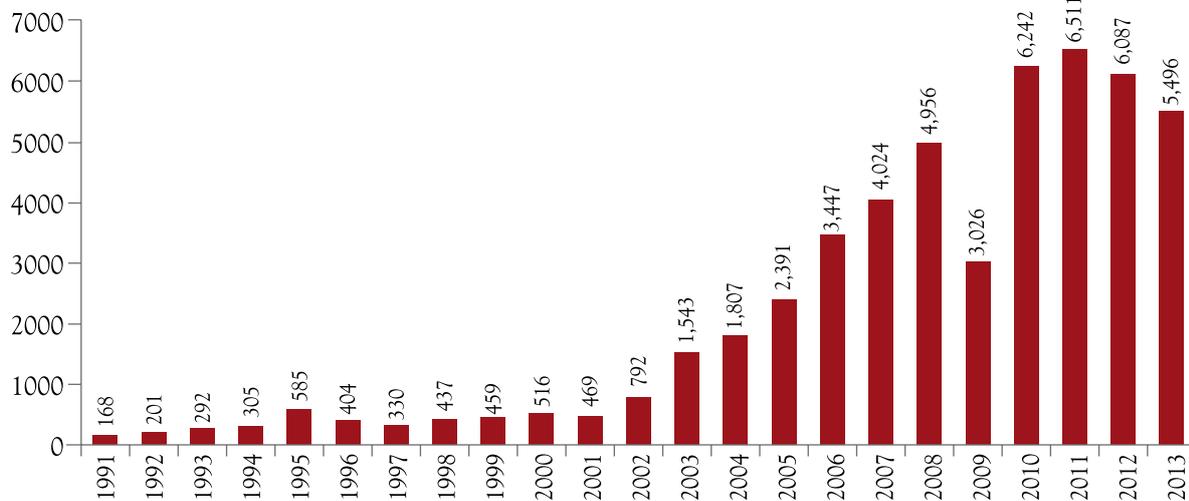
El número de concesiones entregadas pasa de un período de bajo crecimiento en los años 90 –con un promedio por debajo de 500 concesiones por año– hacia otro de acelerado crecimiento en el cual las concesiones pasan de 792 en 2002 a 6,511 en el año 2011. La superficie concesionada tiene el mismo perfil de evolución; siendo el 2010 el de mayor superficie entregada con 3.63 millones de hectáreas luego de haber bajado a 1.4 millones de hectáreas producto de la crisis financiera de 2008.

59 La Regulación del Sector Minero en el Perú: Reflexiones y Propuestas desde una Visión Administrativista. Entrevista a Ramón Huapaya Tapia. En: <http://blog.pucp.edu.pe/item/23839/la-regulacion-del-sector-minero-en-el-peru-reflexiones-y-propuestas-desde-una-vision-administrativista>

60 Párrafo final del Art. 20 del Decreto Legislativo.

Gráfico 7.1

Número concesiones mineras vigentes por año de solicitud, 1991-2013



Fuente: INGEMMET.

Gráfico 7.2

Superficie con concesiones mineras vigentes por año de solicitud, 1991-2013

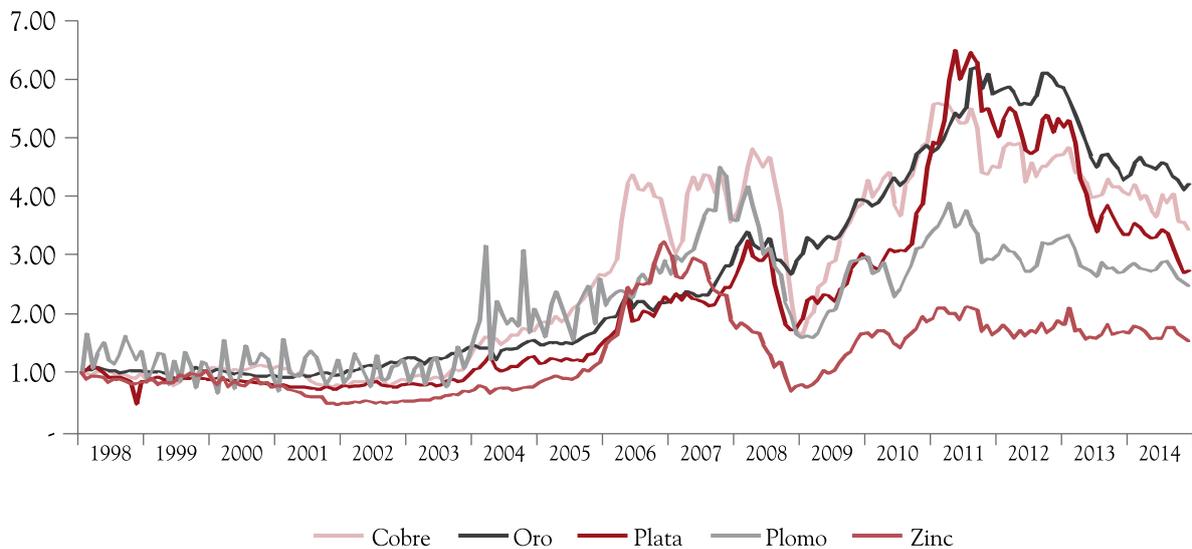
(En millones de hectáreas)



Fuente: INGEMMET.

Es claro que la demanda de concesiones mineras está muy vinculada a la evolución de los precios. La crisis financiera internacional de 2008 impacta negativamente en los precios de los minerales y por consiguiente en las expectativas de los inversionistas mineros. Esto se refleja en la disminución de la demanda de concesiones. Así, su número cae de cerca de 5,000 en el 2008 a poco más de 3,000 en el 2009; la pronta recuperación de los precios de los minerales, en especial del oro, cobre y plata, se traduce inmediatamente en el incremento del número de concesiones mineras entregadas a partir del 2010.

Gráfico 7.3

Índice de precios principales minerales, 1998-2014

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

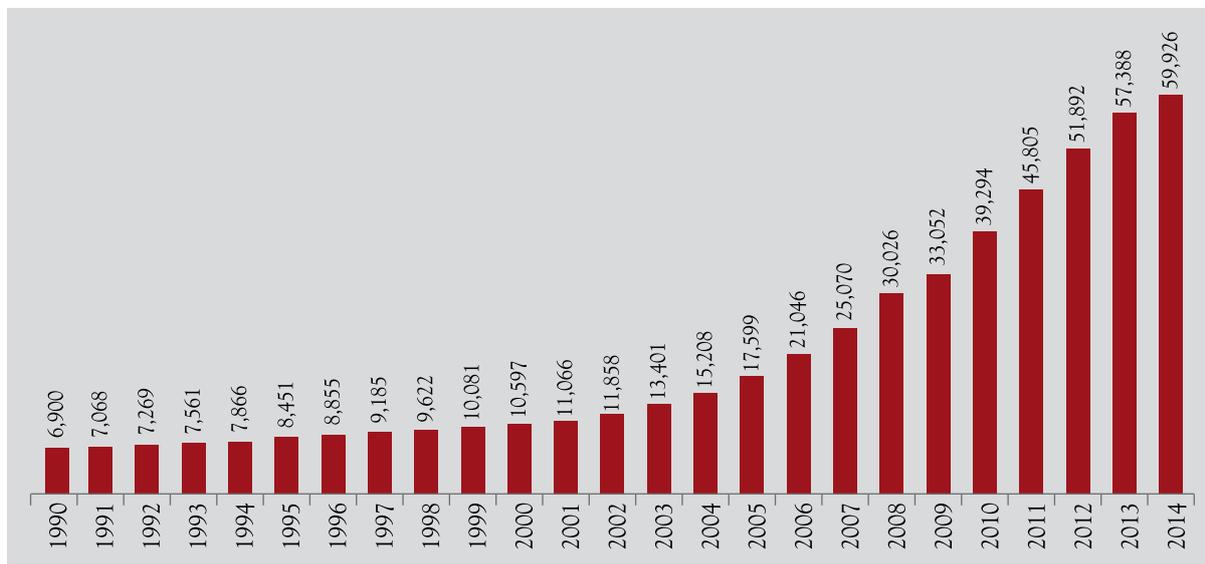
La tendencia hacia la disminución de la demanda de concesiones mineras observada a partir de 2011 se explica, en buena medida, por la alta volatilidad en el mercado de los minerales y la disminución de los precios producto de la desaceleración del crecimiento económico en China y la lenta recuperación de las economías europea y americana. Es probable que la conflictividad social en torno a la actividad minera también influya en la demanda de concesiones, pero ello es más difícil de evidenciar con los datos disponibles.

En términos agregados a mayo de 2014, existe un total 25.9 millones de hectáreas concesionadas asociadas a los 59,926 concesiones registradas a nivel nacional en el país, tal como se aprecia en el gráfico 7.4. Entre 1992 y 2014 el número de concesiones se multiplicó por 8 veces mientras que la superficie (en hectáreas) entregadas lo hizo por 11 veces.

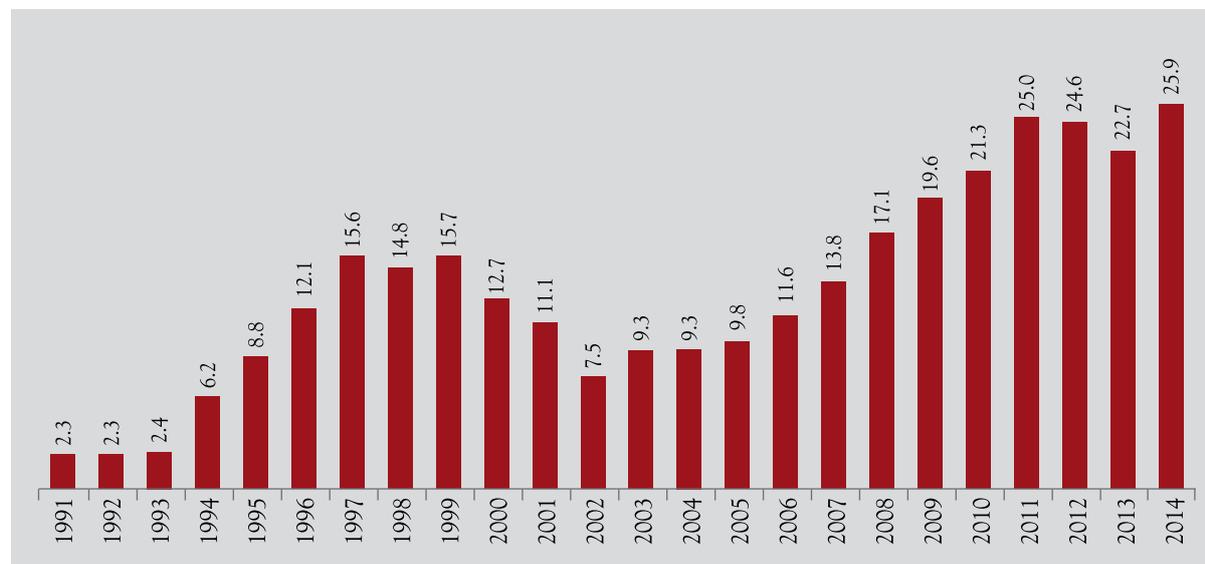
Gráfico 7.4

Evolución de las concesiones mineras, en número y superficie acumulado, período 1990-2014

Número de concesiones



Hectáreas concesionadas (en millones)



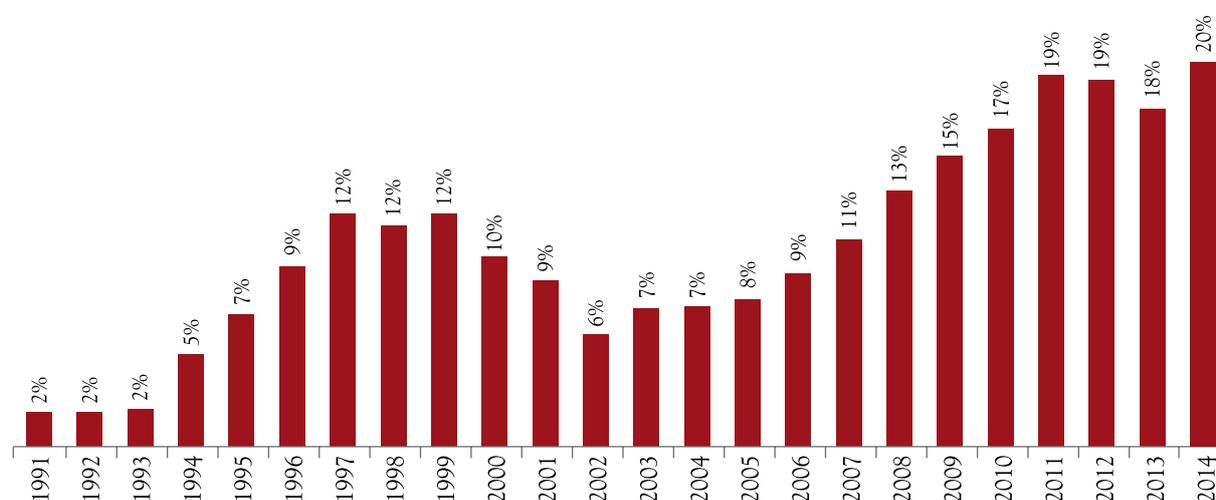
Fuente: INGEMMET.

Con respecto al indicador que mide el avance de las concesiones mineras en el territorio nacional, los datos muestran una presión creciente sobre el territorio en los últimos diez años. Es decir, a mayo de 2014 las concesiones mineras ocupan el 20% del territorio nacional cuando el año 2002 dicho porcentaje era de solo el 6%.

Gráfico 7.5

Perú: Área ocupada por concesiones mineras, 1991-2014

En porcentaje (%)



Fuente: INGEMMET.

Según estadísticas del Ministerio de Energía y Minas (MEM), a diciembre de 2013 se desarrollan actividades de producción minera solo en 1.15 millones de hectáreas, lo que representa el 0.9% del territorio nacional. Las actividades de exploración se realizan en 418,234 hectáreas equivalente al 0.33% de la superficie nacional. Sumando ambos conceptos tenemos que sólo el 1.23% del territorio nacional estarían ocupadas por las actividades mineras.

Cuadro 7.1

Situación de la actividad minera en los derechos mineros

En millones de Has

	2011			2012			2013		
	Has	%	Unid.	Has	%	Unid.	Has	%	Unid.
Territorio del Perú	128.00			128.00			128.00		
Territorio en producción	1.05	0.82%	448	1.14	0.89%	537	1.15	0.90%	575
Territorio en exploración	0.35	0.28%	410	0.38	0.30%	378	0.41	0.33%	464
Territorio concesionado	24.57	19.19%		22.66	17.71%		25.86	20.20%	

Fuente: MEM.
Elaboración propia.

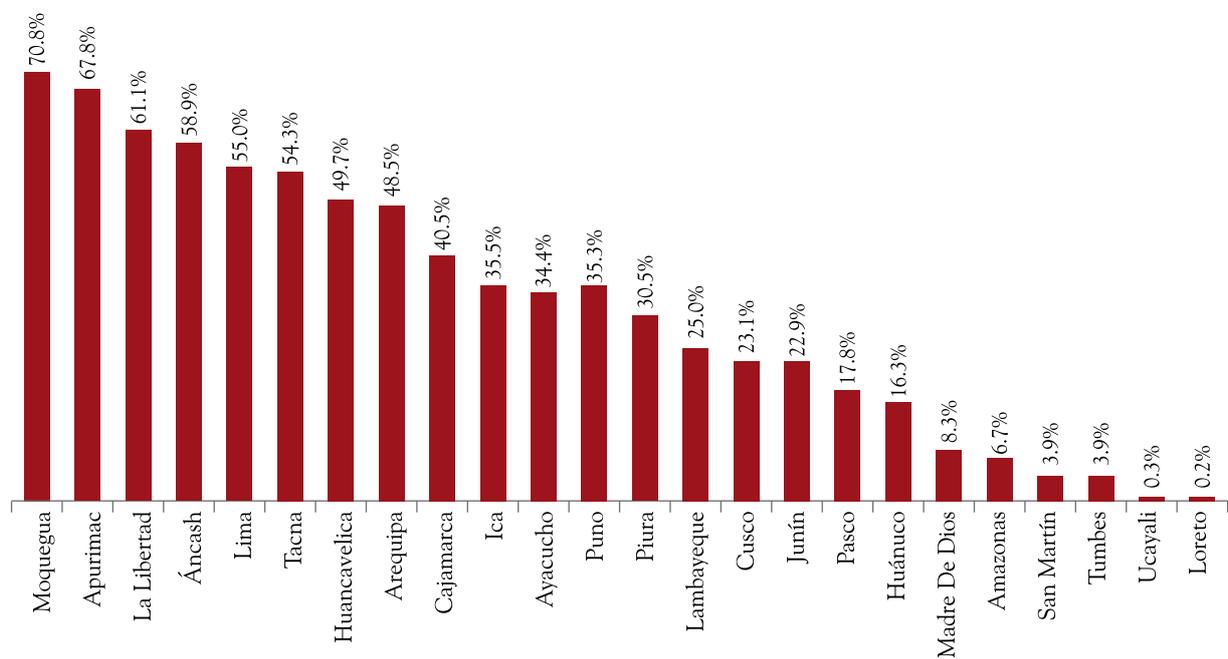
7.2 Evolución de las concesiones mineras en el territorio

Moquegua, Apurímac, La Libertad y Áncash son las regiones con mayor proporción de su territorio ocupado con derechos mineros, con porcentajes que van desde 70% hasta 59%, tal como se ve en el gráfico 7.6. En seis regiones, el área con concesiones mineras representan más del 50% de su territorio. En cambio, cuando se toma el indicador de la superficie concesionada, a mayo del 2014, las regiones con cifras más altas son Arequipa (3.07 millones de ha.), Puno (con 2.54 millones) y Áncash (con 2.11 millones), tal como se muestra en el gráfico 7.7.

Por otro lado, las regiones con muy poca presencia de concesiones mineras en su territorio son Loreto, Ucayali, Tumbes, San Martín y Amazonas ubicadas la mayoría en la Amazonía. Sin embargo; la característica de la minería principalmente aluvial (e informal) que se practica en estos territorios genera severos impactos en los ecosistemas frágiles y de gran diversidad. El ejemplo más ilustrativo de ello es Madre de Dios, que tiene concesionado para minería solo el 8.3% de su territorio con 700 mil hectáreas, pero en donde la minería informal e ilegal está produciendo una enorme devastación de los bosques, contaminando los ríos y otros impactos sociales graves.

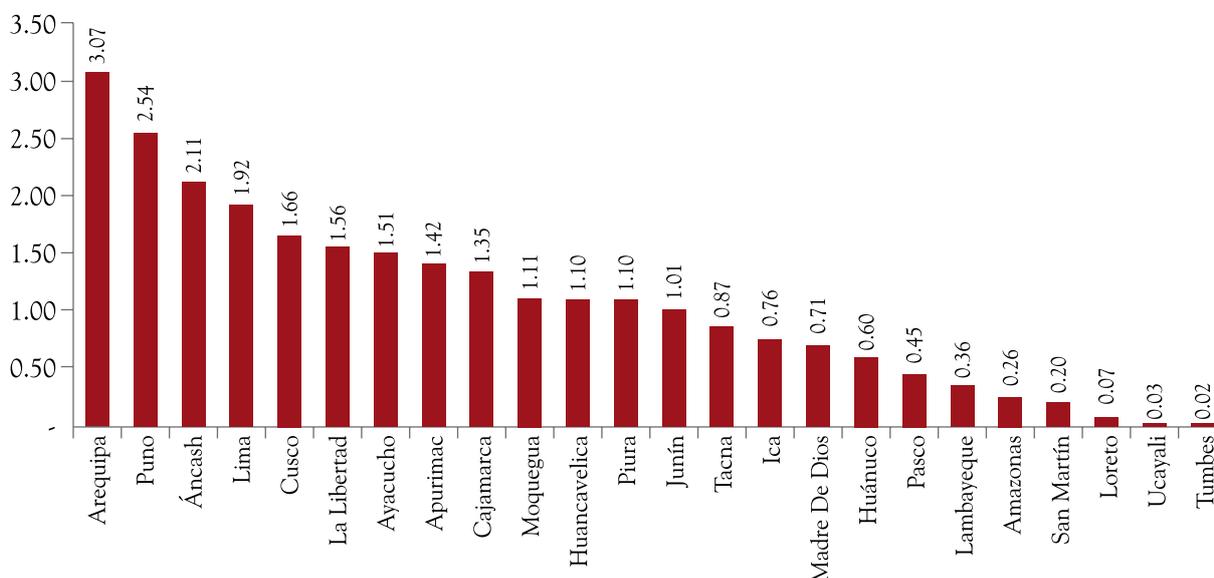
Gráfico 7.6

Porcentaje del territorio ocupado por concesiones mineras por departamento, 2014



Fuente INGEMMET, Mayo 2014.
Elaboración propia.

Gráfico 7.7

Superficie concesionada para minería por departamento. En millones de hectáreas, 2014

Fuente INGEMMET, Mayo 2014.
Elaboración propia.

7.3 Distribución de las concesiones según tipos de titulares

¿Quiénes son actualmente los principales titulares de las concesiones mineras? ¿están constituidos por grandes y medianas empresas, pequeñas empresas y también por personas naturales, pero ¿cuál de estos grupos tienen la mayor cantidad de concesiones? ¿Cómo se distribuyen las concesiones según el tipo de titulares que poseen las concesiones mineras?

«Sin considerar las 526 concesiones mineras registradas en el mar peruano, las 59,400 concesiones están distribuidas entre 16,164 titulares».

Sin considerar las 526 concesiones mineras registradas en el mar peruano, las 59,400 concesiones están distribuidas entre 16,164 titulares. Para responder la interrogante planteada organizamos la información tanto del número de concesiones como de la superficie concesionada según seis tipos de titulares⁶¹, tal como se muestra en el gráfico 7.8. Los principales resultados son:

- Que los 9,529 titulares mineros que poseen sólo una concesión, representan el 59% del total de titulares y tienen un total de 3.03 millones de hectáreas equivalente al 12% de la superficie total concesionada.
- Que los 73 titulares de concesiones que poseen más de 100 concesiones, representan el 0.4% del total de titulares y juntos poseen 10.2 millones de hectáreas, equivalente al 39.5% de la superficie total concesionada.
- Hay un total de 6,145 titulares de concesiones que tienen entre 2 a 10 concesiones que representan el 38% del total, ellos en conjunto tienen 6.81 millones de hectáreas concesionadas, que equivalen al 26% de la superficie concesionada.

⁶¹ El primer tipo son los titulares que tienen una sola concesión minera y en el otro extremo los titulares (se supone empresas grandes) que poseen más de 200 concesiones.

- Los 417 titulares que tienen entre 11 a 100 concesiones, representan el 2.5% del total de titulares y poseen 5.78 millones de hectáreas, equivalente al 22.3% del total.
- Agrupando a los 490 titulares que tienen de 11 a más de 200 concesiones, tendríamos que el 61.6% de la superficie concesionada está en manos del 3% de los titulares mineros constituidos por grandes y medianas empresas. En el otro extremo, los 13,725 titulares mineros que tienen de 1 a 4 concesiones representan el 85% del total y poseen sólo el 28% de la superficie total concesionada.

Esta información adquiere mucha importancia a la hora de identificar los problemas asociados al crecimiento acelerado de las concesiones mineras como: el alquiler de concesiones para la minería informal que se practica a lo largo y ancho del territorio nacional, el incumplimiento de la producción mínima, los movimientos especulativos, el uso de testaferros, etc. ¿Cuáles son los titulares mineros que incurrir o están vinculados a los problemas señalados? ¿Si el Estado puede identificar a los titulares que ceden sus concesiones para la minería informal por qué no se controla esta práctica?

Si el 59% de los titulares cuentan con una concesión minera y están dispersos en el territorio, eso puede significar una dificultad para la tarea de supervisión del Estado.

Gráfico 7.8

Concesiones mineras según tipo de titulares mineros, 2014

En número

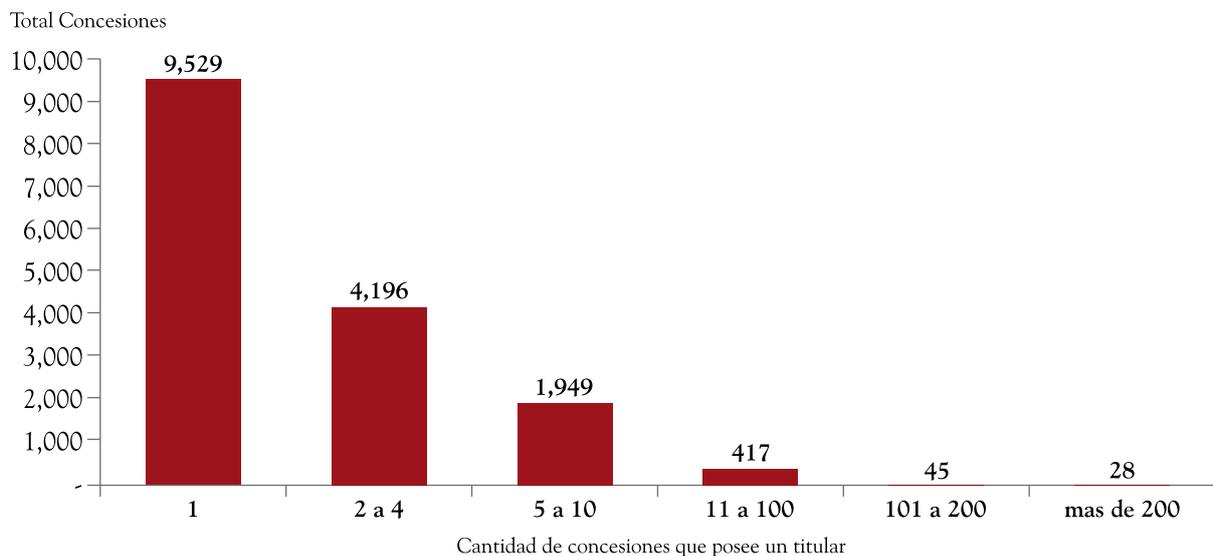
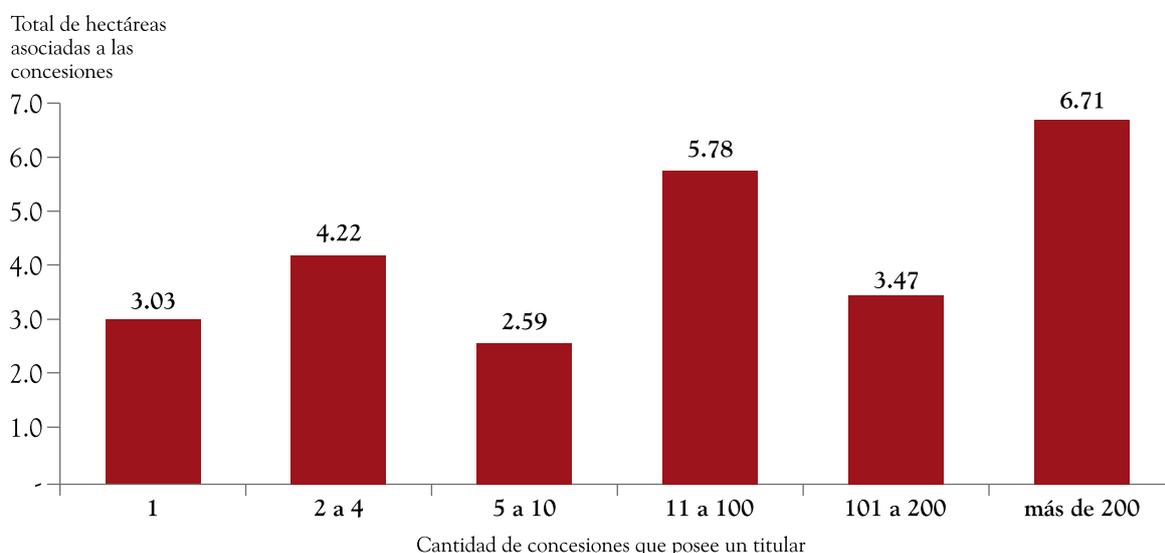


Gráfico 7.9

Superficie concesionada según tipo de titulares mineros, 2014

En millones de hectáreas



Fuente: INGEMMET.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

¿Cuáles son los titulares que tienen mayor superficie concesionada?

En base a la información de INGEMMET hemos elaborado el cuadro 7.2, en donde identificamos a 22 titulares constituidos por empresas mineras cuyas concesiones ocupan el 25% de la superficie total concesionada en el país. En la relación que se muestra en el cuadro destaca BHP Billiton Worl Exploration, que cuenta con 1,522 concesiones mineras asentadas en 1.27 millones de hectáreas, de las cuales el 85% se ubica en Puno (797 mil hectáreas) y Tacna (118 mil hectáreas). Cabe destacar que minera BHP Billiton se enfoca en proyectos iniciales o 'greenfield', es decir, desde "cero"⁶².

Luego aparece la Compañía de Minas Buenaventura con 1,039 concesiones asentadas en 618 mil hectáreas, ubicadas principalmente en Arequipa (167 mil hectáreas) y Huancavelica (145 mil hectáreas). Estas dos empresas concentran el 7.3% de la superficie total concesionada. La empresa peruana, también se caracteriza por haber descubierto, desarrollado y construido sus proyectos, destacando nuevos proyectos como Tambomayo (Arequipa), Chucapaca (Moquegua) y Trapiche (Apurímac)⁶³.

Resaltan además las empresas Golden Ideal, Junefield Mining y Super Strong, de la misma matriz de capitales chinos⁶⁴, cuyas solicitudes de concesiones mineras han crecido en los últimos años, especialmente desde el 2009. Estas empresas cuentan a la fecha con 889 concesiones mineras y ocupan una extensión de 655 mil hectáreas, ubicados principalmente en Arequipa, Moquegua y Ayacucho. Otra empresa que sobresale por su crecimiento en el primer trimestre de 2014 es Fresnillo Perú SAC, filial de la mexicana

62 <http://proactivo.com.pe/bhp-billiton-impulsara-exploracion-minera-en-el-peru/>

63 <http://elcomercio.pe/economia/negocios/estos-son-futuros-proyectos-que-emprendera-buenaventura-noticia-1756516>

64 <http://gestion.pe/empresas/china-golden-ideal-mayor-numero-petitorios-mineros-2085256>

Fresnillo, que registró la mayor cantidad de petitorios mineros otorgados, con 315 solicitudes, distribuidas en departamentos como Ayacucho (94 concesiones mineras) y Apurímac (51 concesiones mineras).

Respecto al resto de titulares, 12,335 de los 16,146 titulares cuentan con una o dos concesiones, ubicados en 47.6% de los casos en la zona del sur.

Cuadro 7.2

Principales titulares de concesiones mineras por macro región al 2014 (en hectáreas)

Titulares de concesiones	Sur	Centro	Norte	Total
BHP Billiton World Exploration Inc. Sucursal del Perú	1,082,791	177,879	6,402	1,267,073
Compañía de Minas Buenaventura	363,342	228,573	27,064	618,979
Golden Ideal Gold Mining	391,996	50,130	8,990	451,115
Minera Barrick Misquichilca	140,234	148,322	71,391	359,947
Compañía Minera Ares	328,732	10,895	8,734	348,361
Fresnillo Perú	186,660	96,818	56,747	340,225
Vale Exploration Perú	71,997	51,988	200,543	324,528
Compañía Minera Milpo	101,959	134,664	44,613	281,236
Cementos Pacasmayo		8,219	254,978	263,197
Newmont Peru	66,057	125,920	32,923	224,900
Teck Peru	175,007	29,500		204,507
Votorantim Metais - Cajamarquilla	19,779	95,857	79,935	195,571
Minera Yanacocha			191,521	191,521
Southern Peru Copper Corporation, sucursal del Perú	166,507	14,303	2,203	183,014
MINSUR	144,721	27,235	2,408	174,364
Anglo American Peru	142,185	22,414	100	164,699
Compañía minera Miski Mayo	900		161,901	162,801
Minera Gold Fields Peru	159,962			159,962
Compañía de Exploraciones Orión	139,049	11,800	925	151,775
Global Gold	140,550	500		141,050
Peruvian Latin Resources	115,846		21,586	137,433
Compañía Minera Vichaycocha	1,968	134,306		136,275
Sub total	3,940,242	1,369,323	1,172,964	6,482,533
Otros (16,146 titulares)	8,926,315	6,590,711	3,730,652	19,247,674
TOTAL	12,866,557	7,960,034	4,903,616	25,730,207

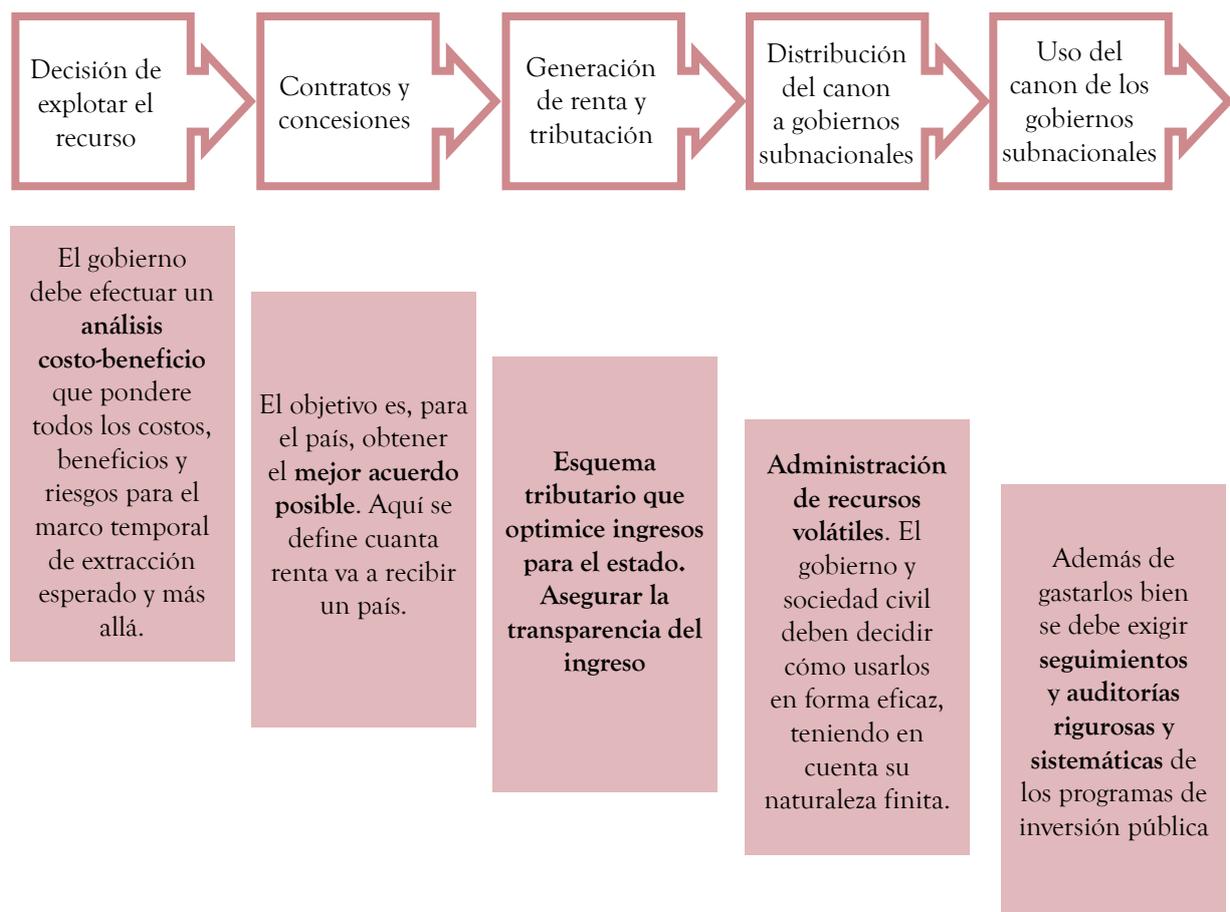
Fuente: INGEMMET.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

VIII. TRANSPARENCIA EN EL SECTOR EXTRACTIVO

El boom de precios generó importantes recursos financieros para los países con abundante dotación de recursos naturales. Dicho escenario originó la necesidad de mirar la gestión de los mismos, tanto en las condiciones contractuales, los mecanismos de otorgamiento de licencias y concesiones, como en la dimensión de los recursos capturados por los estados y la posterior distribución de los mismos, y también en cómo este marco institucional y jurídico contribuyen a generar condiciones para el desarrollo sostenible. En general, la extracción de recursos naturales, contempla una serie de pasos en secuencia, de cómo la riqueza de los recursos naturales se convierte en bienestar para los ciudadanos⁶⁵.

La cadena de valor de las industrias extractivas Espacios de oportunidad



⁶⁵ Paul Collier, The Bottom Billion. 2007.

Los países ricos en recursos naturales de la región, han puesto especial énfasis en la generación de la renta (que en el gráfico anterior está situado a la mitad de la cadena), creando o modificando instrumentos fiscales, mientras que el aspecto del uso adecuado de los recursos ha concitado poco interés más allá de la implementación de programas sociales. Basta con mirar que en la legislación no se incorpora aspectos de evaluación de impacto del uso de los recursos. En países como Ecuador, Trinidad & Tobago y Venezuela, el aporte de la renta que proviene de la industria extractiva supera el 40% de los ingresos fiscales entre los años 2010–2013. En el caso de Bolivia y México supera el 30% del total de ingresos. El Perú no muestra cifras tan altas de dependencia como los países mencionados, pero la importancia de la industria extractiva en la economía y en los ingresos fiscales ha sido creciente con el pasar de los años, aunque entre 2014–2015, el aporte fiscal ha disminuido producto de la caída de los precios de los minerales y el petróleo.

Cuadro 8.1

Proporción de los ingresos fiscales por minería e hidrocarburos respecto al total de ingresos del gobierno general

	2000-2003	2004-2009	2010-2013
Argentina	9%	9%	7%
Bolivia	12%	31%	35%
Brasil	3%	4%	5%
Chile	4%	26%	28%
Colombia	6%	11%	15%
Ecuador	30%	34%	42%
México	20%	34%	31%
Perú	5%	16%	20%
Trinidad y Tobago	32%	52%	41%
Venezuela	48%	48%	44%

Fuente: Páginas oficiales de los gobiernos.

El crecimiento de los ingresos fiscales producto del boom extractivo trajo consigo un amplio debate en relación a la distribución de las rentas generadas por el esquema tributario vigente en cada país. Por lo general, los países con empresas públicas en la producción petrolera (Ecuador y Bolivia) o minera (Chile) se beneficiaron más con estos ingresos extraordinarios. En el caso peruano, el boom de precios favoreció principalmente a las empresas porque éstas contaban con conjunto de beneficios y/o exoneraciones tributarias otorgadas a inicios de los años 90 como parte de las políticas para atraer inversión privada a este sector⁶⁶. Entre 2005 y 2011 las demandas ciudadanas por aplicar un impuesto a las ganancias extraordinarias de las empresas mineras fueron crecientes, así como las exigencias por una mayor transparencia en torno a los pagos tributarios y no tributarios que realizan.

66 Grupo Propuesta Ciudadana. Vigilancia de las Industrias Extractivas N° 5. Balance 2004–2006. Junio 2007.

En ese contexto, a nivel internacional aparecen iniciativas para promover la transparencia de las industrias extractivas. Una de ellas es la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas EITI (por sus siglas en inglés) que nace el año 2003 en el marco de la Cumbre de Johannesburgo. Años después, como consecuencia de la crisis financiera del año 2008 en los Estados Unidos es aprobada la Ley de Dodd Frank (aún no reglamentada) que obliga la publicación de los pagos que realizan las empresas extractivas –registradas en la Securities Exchange Commission (SEC) de este país– a los gobiernos de los países donde operan, país por país, proyecto por proyecto⁶⁷. Por su parte, en el 2011 la Unión Europea logró aprobar una iniciativa similar que de ponerse en marcha contribuirá a una mayor transparencia en el sector.

Actualmente la iniciativa EITI se viene implementando en 48 países del mundo, de los cuales 31 han logrado la certificación de “País Cumplidor”; en América Latina, el Perú sigue siendo el único país en haber logrado dicha certificación. Están implementándola Guatemala y Honduras, mientras que Colombia y México ya solicitaron su adhesión.

La iniciativa EITI Perú se implementa desde el año 2005 y funciona mediante una Comisión Multisectorial Permanente para la Transparencia de las Industrias Extractivas, creada mediante Decreto Supremo 028-2011-EM y está integrada por 9 representantes de las empresas, el Estado y la sociedad civil en partes iguales. A la fecha ha logrado publicar cuatro Estudios de Conciliación Nacional sobre los pagos que realizan las empresas extractivas y los ingresos que registra el Estado, el último de ellos ha sido elaborado con las exigencias del nuevo Estándar, lo que ha permitido que las 63 empresas participantes publiquen de manera voluntaria los pagos tributarios que realizaron el año fiscal 2013, lo cual significa un avance importante considerando que esta información está protegida por la reserva tributaria.

«La iniciativa EITI Perú se implementa desde el año 2005 y funciona mediante una Comisión Multisectorial Permanente para la Transparencia de las Industrias Extractivas».

8.1 ¿Qué es el EITI?

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas – EITI, por sus siglas en inglés, parte de principios que establecen que la riqueza proveniente de los recursos naturales de un país debe beneficiar a todos los ciudadanos⁶⁸ y contribuir a un desarrollo sostenible, lo cual exige una gestión responsable de los recursos⁶⁹ y altos estándares de transparencia y rendición de cuentas.

El EITI se define entonces como un estándar internacional para promover una mejor gobernanza del sector extractivo, en particular, una gestión transparente y responsable de los recursos naturales no renovables (minería, gas y petróleo, principalmente). Los países que la implementan conforman una alianza entre gobierno, empresas y sociedad civil que trabajan de manera concertada para implementar la iniciativa siguiendo los

⁶⁷ El alcance de esta Ley es de alrededor del 40% de todas las empresas extractivas (petroleras, gasíferas y mineras) del mundo

⁶⁸ “Principio 2: Afirmamos que está dentro del dominio de los gobiernos soberanos el proceder a la administración de la riqueza de recursos naturales en beneficio de los ciudadanos de sus países, de modo que se promuevan los intereses de su desarrollo nacional”.
En: <https://eiti.org/files/Spanish_EITI_STANDARD.pdf>

⁶⁹ “Principio 1: Compartimos la opinión de que el uso prudente de la riqueza de recursos naturales debería ser una fuerza motriz importante para un crecimiento económico sostenible que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza. Sin embargo, si no se administra adecuadamente esta riqueza, puede producir efectos económicos y sociales negativos”.

principios y criterios de la iniciativa. La información sobre los flujos de pagos e ingresos que genera, de acceso público, debe contribuir a mejorar el debate sobre la gestión y el uso de los recursos naturales y a que las autoridades rindan cuentas por sus decisiones⁷⁰.

La Declaración de los principios del EITI se llevó a cabo en una Conferencia en Londres, convocada por el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional en junio del 2003, en la que participaron 140 delegados, representando a 70 gobiernos, empresas, organismos internacionales, inversionistas y ONGs. Actualmente⁷¹ 48 países la vienen implementando y 31 cumplen con los requisitos del EITI. En América, Estados Unidos de América, Colombia y Honduras vienen implementando el EITI en calidad de países candidatos. Guatemala también alcanzó el estatus de *País Cumplidor* pero se encuentra suspendido temporalmente.

El Estándar del EITI establece siete requisitos sobre cómo informar de la actividad extractiva a lo largo de la cadena de valor, que va desde la extracción de un recurso hasta su conversión en un beneficio público. Esta información se publica en el Informe EITI, el cual contiene información contextual de las industrias extractivas y la conciliación del reporte de los pagos de las empresas extractivas al gobierno, así como el reporte de los ingresos del gobierno obtenidos de estas empresas.

«La Declaración de los principios del EITI se llevó a cabo en una Conferencia en Londres, convocada por el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional en junio del 2003».

8.2 ¿Cuáles son las ventajas del EITI?

Las ventajas del EITI van en la línea de su contribución a una gobernanza democrática de los recursos naturales, centrado en la transparencia y la rendición de cuentas.

Para los gobiernos: implementar el EITI refleja el compromiso del gobierno y de las empresas por una gestión responsable y transparente de los recursos naturales y eso mejora la confianza de los ciudadanos en los gobiernos, previene la formación de conflictos sociales y mejora el clima para la inversión privada.

Para las empresas: se crea un clima de inversión más estable y se previene la corrupción; así mismo, pueden dar cuenta de su contribución a los ingresos del Estado y mejora su reputación e imagen empresarial.

Para los ciudadanos: obtienen información oficial, objetiva y fiable, consensuada por el gobierno, las empresas y la sociedad civil, sobre la gestión de los recursos naturales, lo cual permite exigir rendición de cuenta al gobierno y las empresas.

Institucionaliza un espacio formal de diálogo y de búsqueda de consenso sobre la información que deben transparentar las empresas extractivas y los gobiernos. La difusión activa y comprensible de los contenidos de los Informes EITI (Estudios de Conciliación) contribuye a un amplio y abierto debate público sobre la generación, distribución y uso de los recursos provenientes de las industrias extractivas.

70 https://eiti.org/files/document/EITI_Factsheet_ES.pdf

71 Abril del 2015.

8.3 La iniciativa EITI en el Perú

La adhesión del Perú a la iniciativa EITI se concretó el año 2005 y es en ese mismo año en que se inicia la primera convocatoria a las empresas y a la sociedad civil con la finalidad de conformar el grupo tripartito. Durante los primeros años la implementación de la iniciativa estuvo a cargo de la Comisión Nacional EITI, conformada por 9 representantes a razón de 03 por cada sector (Estado, empresas y sociedad civil) y reconocida mediante decretos supremos que tenían un año de vigencia. Recién en junio de 2011 mediante decreto supremo se logró crear la “Comisión Multisectorial Permanente”, con lo cual se estabiliza su institucionalidad. Los integrantes de la Comisión son elegidos en forma autónoma al interior de cada sector y se renuevan cada dos años.

El funcionamiento de la Comisión Nacional EITI en los diez años de existencia ha tenido altibajos en función al interés que le asignaba el titular del pliego responsable, el Ministerio de Energía y Minas, lo cual se traduce en el personal asignado y la frecuencia de las convocatorias a reuniones. En ese contexto, la certificación de *País Cumplidor* conseguida el año 2012 fue un logro que no estuvo libre de dificultades relacionadas a la demora en la publicación de los estudios, al proceso de validación y también al insuficiente compromiso político del gobierno. Del 2013 en adelante el trabajo de la Comisión ha sido más constante y sostenido, tanto por el mejor desempeño de la Secretaría Técnica como de los demás integrantes de cara a la publicación del Tercer y Cuarto Estudio de Conciliación, éste último considerando las exigencias del nuevo Estándar, aprobado en 2013.

A la fecha, se han publicado cuatro estudios de Conciliación Nacional y se está iniciando con los preparativos para elaborar el quinto estudio con las cifras del año fiscal 2014. Los informes se han centrado en buena cuenta en conciliar los pagos tributarios y no tributarios de las empresas extractivas con los ingresos que registra el Estado Peruano. A ello se le agrega la distribución de los ingresos del canon y regalías a los gobiernos regionales, municipalidades y universidades públicas. Adicionalmente, a partir del Tercer Estudio de Conciliación se incluye un capítulo de contexto, que describe las principales características de la producción minera e hidrocarburífera, los ingresos tributarios, los contratos y concesiones, y el marco jurídico del sector.

Como se puede ver en el cuadro 8.3, las empresas participantes del estudio han ido en aumento, pasando de 33 en el primer estudio a 63 en el último. Un dato que no debe pasar por alto, es la manera de publicar la información sobre sus pagos. En vista que sólo algunas empresas estaban dispuestas a publicar dicha información, la Comisión decidió considerar dos opciones, una desagregada y otra agregada. En la opción desagregada, las empresas decidían mostrar voluntariamente sus pagos por impuesto a la renta, con lo cual en los hechos estaban renunciando a su derecho a la reserva tributaria. En la opción agregada, las empresas no aceptan publicar sus pagos sino en forma agregada como sector. Entre el primer y tercer estudio, se observa una preferencia de las empresas por la opción agregada, aunque la tendencia a la desagregación fue creciente. Sólo en el cuarto estudio y bajo las exigencias del nuevo Estándar EITI, la totalidad de las empresas participantes publican sus pagos de manera desagregada, lo cual constituye un salto cualitativo importante para la transparencia en el sector.

Cuadro 8.2

Información de los Estudios de Conciliación Nacional

	Años	Contexto (1)	Contratos (2)	Ingresos para el Estado						Distribución					Otros PMSP
				IR	RM	IEM	GM	RP y G	DV	CM	RM	CSP	CG	DV	
1er (Set. 2009)	2004-2007			x	x	NA	NA	x	x	x	x	x	x	x	
2do (Dic. 2011)	2008-2010		x	x	x	NA	NA	x	x						x
3er (Ene. 2014)	2011-2012	x	x	x	x	x	x	x	x						x
4to (Jun. 2015)	2013		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	

(1) Importancia de los sectores minero, gasífero y petrolero para la economía peruana.

(2) Ingresos por contratos petroleros.

IR: Impuesto a la renta, RM: Regalías mineras, IEM: Impuesto especial a la minería, GM: Gravamen minero, RP y G: Regalías petroleras y gasíferas, DV: Derechos de vigencia, CM: Canon minero, CSP: Canon y sobrecanon petrolero, CG: Canon gasífero, PMSP: Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo.

NA: No aplica.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

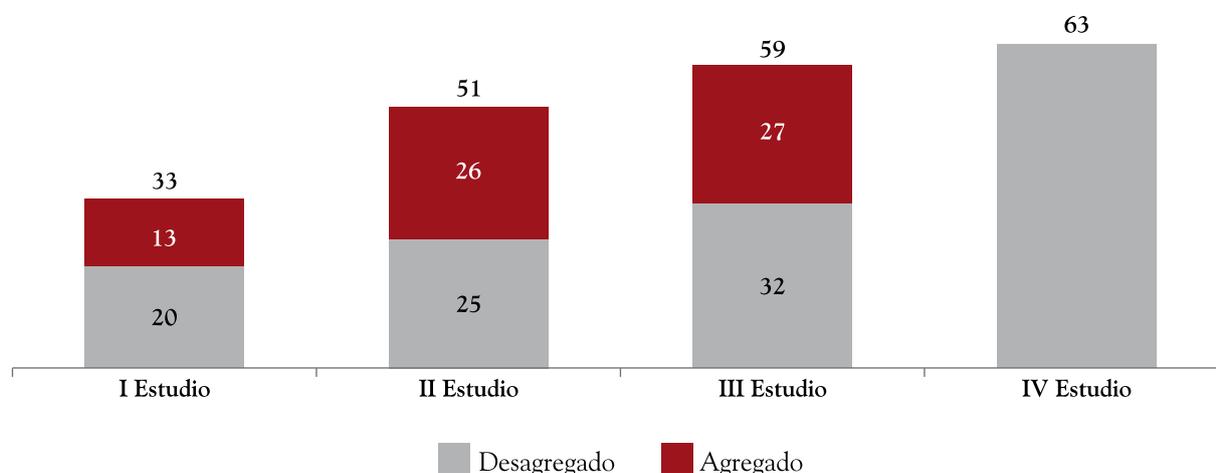
Fuente: Estudios de Conciliación Nacional - En web MINEM.

Nota: Debajo de cada estudio de conciliación esta la fecha de difusión del mismo.

Entre el Primer y Segundo Estudio, hay un importante salto en el número de empresas participantes, pasando de 33 a 51, pero 13 de las 18 nuevas empresas optaron por la opción agregada. Sin embargo, más allá de eso, es importante destacar la apuesta creciente de las empresas por ser parte del EITI, lo cual se ve reflejado en el tercer estudio, en el cual se suman 8 empresas más de las cuales 7 tomaron la opción desagregada.

Es interesante resaltar que hay una cierta tendencia –tomando del primer al tercer Estudio– a mostrar la información agregada en las empresas mineras, a diferencia de las empresas del sector hidrocarburos en donde se inclinan más por mostrar la información desagregada. En el Primer Estudio del conjunto de empresas mineras, 56% optaron

Cuadro 8.3

Empresas participantes en el Estudio de Conciliación del EITI

Fuente: Estudios de Conciliación Nacional EITI-MINEM.

por la opción desagregada (solo considerando las que están en etapa de explotación), sin embargo en los dos siguientes Estudios este porcentaje se redujo a 61% y 55% respectivamente. En el caso de las empresas de hidrocarburos, las empresas muestran una mayor disposición a transparentar sus pagos en forma desagregada, pasando de 22% en el Primer Estudio a 53% en el tercer estudio.

La participación creciente de las empresas en los estudios ha permitido cubrir una proporción cada vez mayor del sector minería e hidrocarburos. Entre el Primer Estudio y el Cuarto, las empresas del sector minero han pasado de 24 a 44, mientras que las del sector hidrocarburos pasaron de 9 a 19 empresas. Respecto al nivel de materialidad o cobertura de los estudios, las empresas que participaron en el 2004 representaron el 78.4% el valor de producción del sector minero y el 70.9% del sector hidrocarburos. Para el 2013, dichas empresas representaron el 85.6% y 96.6% respectivamente.

Cuadro 8.4

Empresas participantes en el Estudio de Conciliación del EITI y su representación del valor de producción en cada sector

		Sector minero		Sector hidrocarburos	
		Empresas	% del Valor de Producción	Empresas	% del Valor de Producción
1er Estudio	2004	24	78.4%	9	70.9%
	2005		79.3%		71.6%
	2006		78.5%		71.4%
	2007		77.0%		70.6%
2do Estudio	2008	33	86.9%	18	88.1%
	2009		84.4%		89.7%
	2010		83.4%		90.3%
3er Estudio	2011	44	85.5%	15	94.4%
	2012		86.6%		93.7%
4to Estudio	2013	44	85.6%	19	96.6%

Fuente: Estudios de Conciliación Nacional EITI-MINEM.

Finalmente, analicemos el grado de continuidad en la participación de las empresas, medido como el número de empresas que participaron en la mayor cantidad de estudios. Así, encontramos que en total participaron 91 empresas, 24 de hidrocarburos y 67 mineras. De dicho total, 22 empresas participaron en los cuatro estudios, es decir el 24.2% del total. En tres estudios participaron el 17.6% de las empresas, 15.4% en dos y 42.9% en un solo Estudio.

La continuidad de las empresas es mayor en el sector hidrocarburos que en minería. Un tercio de las empresas de hidrocarburos participaron en todos los estudios, mientras que en las mineras dicho porcentaje alcanza el 21%. Asimismo vemos que 30 empresas mineras han participado solo en un estudio, aunque hay que resaltar que 23 en los últimos 2 estudios.

Cuadro 8.5

Número de empresas, según participación en los estudios EITI

	Hidrocarburos	Minería
4 estudios	8	14
3 estudios	4	12
2 estudios	2	12
1 estudio	10	29
TOTAL	24	67

Fuente: Estudios de Conciliación Nacional EITI – MINEM.

En el caso de las empresas mineras, de las 44 empresas que participaron en el último Estudio, 20 lo hicieron en los últimos 3 Estudios, lo cual habla de una apuesta por el EITI, que esperamos se mantenga. En el sector hidrocarburos, 11 de las 19 empresas participantes lo hicieron en los últimos tres Estudios.

Cuadro 8.6

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.

Balance del EITI

Finalmente a manera de resumen señalamos los aspectos positivos y los desafíos de la iniciativa EITI Perú.

El proceso ha sido positivo porque:

- Permitió institucionalizar un espacio de diálogo entre el Estado, empresas y sociedad civil en torno a la transparencia de las industrias extractivas.
- Posibilitó a las organizaciones de la sociedad civil una mejor comprensión de un tema como el tributario y fiscal que reviste complejidad.

- c) Se logró elaborar y difundir tres Estudios de Conciliación Nacional de pagos e ingresos referidos al periodo 2004-2012, trabajo que requirió del aporte, constancia y concertación de las partes. El Perú logró obtener gracias a ellos, la certificación de *País Cumplidor* el año 2012. El cuarto estudio de conciliación nacional fue elaborado considerando las exigencias del nuevo estándar del EITI y fue presentado en junio 2015.
- d) La implementación de las experiencias descentralizadas del EITI en dos regiones (Piura y Moquegua) mediante la promulgación de una norma regional que crea una Comisión regional de composición tripartita. Las comisiones regionales ya están funcionando y ya se tiene aprobado los estudios regionales de transparencia incluyendo al gobierno regional y algunas municipalidades.

Los puntos débiles identificados son:

- ✓ El proceso de implementación que llevó a la obtención de la certificación de *País Cumplidor* fue muy prolongado (2005-2011), debido a los cambios frecuentes de autoridades en el Ministerio de Energía y Minas, los procedimientos burocráticos del mismo y un insuficiente compromiso político del Estado. En este momento, producto del cambio del Ministro estamos a la espera de las decisiones de la nueva autoridad respecto a si mantiene o no al secretario técnico de la comisión.
- ✓ Si bien la participación de las empresas extractivas aumentó de manera constante, pasando de 33 empresas en el Primer Estudio a 59 en el tercero, la mayor parte de ellas no aceptó la difusión desagregada de sus pagos tributarios. Debido a ello, desde la sociedad civil, se presentó un proyecto de Ley de obligatoriedad del EITI al Congreso de la Republica, pero no consiguió el respaldo requerido.
- ✓ La representación de la sociedad civil ha estado integrada por representantes de las universidades particulares y organizaciones no gubernamentales de alcance nacional y regional. En estos años no ha sido posible incorporar una representación de las universidades públicas (tienen poco interés y no se hizo el esfuerzo debido) y de las organizaciones no gubernamentales de alcance regional (participaron sólo por algunos años, pero hay dificultades para su asistencia a las reuniones en Lima por razones de costo y tiempo). El número de instituciones de sociedad civil que han mostrado interés en la transparencia de las industrias extractivas es reducido, la plataforma está integrada por 10 organizaciones.

Finalmente, los desafíos del EITI PERÚ son:

- ✓ La consolidación de las experiencias regionales del EITI en Moquegua, Piura y Loreto, para mostrar la utilidad de esta iniciativa en la mejora de la gobernanza de las actividades extractivas en el país.
- ✓ Ampliar la descentralización del EITI a las 10 regiones donde existen actividades extractivas significativas.
- ✓ Difundir los informes de conciliación nacional con frecuencia anual incorporando las exigencias del nuevo Estándar. Para ello, planteamos automatizar (en un software) el registro de datos sobre los pagos de las empresas, los ingresos tributarios y las transferencias del canon que realiza el MEF. En ese sentido, el informe de conciliación del año fiscal 2014 debería publicarse en julio de 2015, con lo cual se mejora la utilidad de la información.
- ✓ Inclusión de temas nuevos en la agenda del EITI Perú, tales como: a) el gasto social de las empresas, que actualmente sólo se difunden de manera agregada,

debido a que la información de las empresas es considerada confidencial, y b) el gasto asociado a los compromisos ambientales de las empresas que están en los EIAs de los proyectos.

- ✓ Ampliar y mejorar la difusión de la información publicada en el estudio nacional de conciliación y los estudios regionales de transparencia, a fin de que los ciudadanos lo entienda y utilicen.
- ✓ Aprovechando la descentralización del EITI, mejorar la representación y composición de la sociedad civil en esta iniciativa. La inclusión de las universidades públicas de nivel nacional y regional es una tarea pendiente, así como de las organizaciones sociales y de comunidades, algo que podría verse facilitado con la descentralización.

IX. PRIVATIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Se ha establecido, en el Gobierno Nacional, y parte de la opinión pública, que el Estado Peruano presenta serios problemas para gestionar y ejecutar sus recursos financieros, que son “responsabilidad” de los gobiernos subnacionales. Un editorial del diario El Comercio concluye que las inversiones de los gobiernos regionales:

“(i) no se presupuestan de modo adecuado, (ii) se ejecutan escasamente y, (iii) las pocas veces que sí cumplen ese destino, no necesariamente se utilizan en proyectos beneficiosos para las localidades. Y, a ello, hay que agregar la corrupción patente y los incrementos de violencia”.⁷²

En ese contexto, y como parte de una tendencia en países que implementan políticas económicas neoliberales, el Gobierno Nacional, a fin de impulsar el gasto público, promueve la acción privada en el marco del esquema de Obras por Impuestos (OxI) y Asociaciones Público Privadas (APP), bajo el supuesto de una mayor eficacia de la empresa privada frente al Estado.

En el Perú, la atracción de capitales privados como aliados de la gestión pública no es nueva. En los años 90, mediante el Decreto Legislativo 839, Ley de Promoción de la inversión privada en obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, se inició el proceso mediante el cual el rol del Estado fue reduciéndose, encaminándose a uno de regulador de prestación antes que prestador de servicios. De este modo, se incorporó al sector privado en ámbitos antes reservados para el Estado. El rol del sector privado en la ejecución de obras públicas y en la prestación de servicios públicos ha ido variando en el tiempo, modificándose las regulaciones nacionales y diversificándose el tipo de relaciones con el Estado.

Hoy han cobrado relevancia en la gestión pública dos mecanismos para atraer la participación del sector privado: i) Alianzas Público Privadas (APP), pensadas para proyectos estratégicos de largo aliento, tanto para inversiones de gran envergadura como programas y servicios públicos y, ii) Obras por Impuestos (OxI), pensada para proyectos de inversión a cuenta del pago del impuesto a la renta, de carácter más bien mediano o pequeño. Dependiendo del tipo de contrato que se defina, las APPs o las OxIs permiten que el sector privado participe en el diseño, la financiación y/o la ejecución de proyectos de infraestructura y en la prestación de servicios públicos.

9.1 ¿Qué es Obras por Impuestos?

La base de este mecanismo consiste en promover la participación del sector privado financiando proyectos de inversión pública, siempre y cuando estos estén alineados con las políticas y planes de desarrollo nacional, regional y/o local y cuenten con la declaratoria de viabilidad en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP),

⁷² <http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-sobre-gastos-y-torpores-noticia-1812430>

así como la operación y el mantenimiento de los servicios derivados de dichos proyectos de inversión pública, con cargo a su impuesto a la renta de tercera categoría.

A su vez, los gobiernos regionales, gobiernos locales y universidades públicas pagan el financiamiento, sin intereses, a cuenta de sus recursos de canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduana y participaciones, hasta diez años después de culminada la obra, así como con recursos previstos de fondos determinados por el MEF (FONIPREL y FONIE), los cuales deberán adecuar las normas que regulan su operación. En el caso del FONIE y el FONIPREL aquellas instituciones que no reciben recursos de canon o en caso de recibirlas éstas no superen los S/. 2' 500,000, el proyecto podrá ser financiado en su totalidad. En el caso de aquellas instituciones en que el monto recibido por canon supere los S/. 2' 500,000 este podrá ser cofinanciado.

«Los gobiernos regionales, gobierno locales y universidades públicas pagan el financiamiento de Obras por Impuestos, sin intereses, a cuenta de sus recursos de canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduana y participaciones, hasta diez años después de culminada la obra»

El proceso se desarrolla partiendo de la identificación de los proyectos a ser adjudicados a la empresa privada para su ejecución sobre la base de dos mecanismos:

- I. Por priorización elaborada por la entidad pública solicitante.
- II. A propuesta de la entidad privada, concordada con la institución pública solicitante.

Se contrata a la empresa supervisora privada que será la responsable de emitir la opinión sobre la conformidad relacionada a la calidad de la obra. Se selecciona la empresa privada que se encargará de la ejecución del proyecto de inversión a través de adjudicación directa, en el caso de existir un solo postor o por licitación pública si existieran más de dos postores, los cuales realizan la expresión de interés correspondiente.

Se realiza la suscripción del convenio entre la entidad pública y la empresa privada seleccionada. Al culminar el proyecto se da la conformidad de la entrega de la obra y de la calidad de la misma, a fin de poder solicitar a la DGETP (Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público) la emisión del CIPRL (Certificado "Inversión Pública Regional y Local-Tesoro Público"). La sociedad auditora designada por la Contraloría General de la República realiza la verificación del monto total invertido para el desarrollo del proyecto a la culminación del mismo. La DGETP emite el CIPRL a nombre de la entidad pública correspondiente.

La Sunat informa a la DGETP del impuesto a la renta correspondiente al ejercicio anterior de las empresas privadas y sobre los CIPRL que ya se han aplicado.

9.2 Actores involucrados

Actor	Rol
MEF	Ente regulador del mecanismo. Emite los CIPRL a solicitud de la entidad pública correspondiente, o la empresa privada, de ser el caso.
ProInversión	Promueve y promociona el mecanismo y también da asesoría principalmente a través de oficinas desconcentradas como la Dirección de Inversiones Descentralizadas en: Piura, Arequipa y Cerro de Pasco. Posiblemente después en la Amazonia.
Gobiernos regionales, gobiernos locales, juntas de coordinación interregional, mancomunidades regionales, mancomunidades municipales y universidades públicas	Instituciones públicas que tienen la facultad de utilizar el mecanismo de Obras por Impuestos con cargo a los Recursos Determinados provenientes del Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones y Recursos Determinados provenientes del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) y del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL).
Empresa privada	Persona jurídica nacional o extranjera que cumple con todos los requisitos establecidos por la normatividad correspondiente y que puede aplicar de manera individual o en consorcio a uno o más proyectos de inversión, así como también a la operación y mantenimiento de los mismos.
Empresa privada supervisora	Persona natural o jurídica contratada para supervisar la ejecución del proyecto.
Contraloría General de la República	Verifica que la entidad pública cuente con los recursos que le permitan cubrir con todas las actividades vinculadas al proceso de selección, así como la operación y el mantenimiento y encargarse de la verificación del monto total invertido para el desarrollo del proyecto y para operación y mantenimiento.
Sunat	Informa a la DGETP del MEF sobre el 50% del impuesto a la renta correspondiente al ejercicio anterior de las empresas privadas que hayan suscrito convenios al amparo de la Ley 29230, así como sobre los CIPRL que ya se han aplicado.

9.3 Selección de los proyectos

La institución pública (la universidad, gobierno local o regional) elabora una lista aprobada por su órgano colegiado con los proyectos que considera prioritarios. Si el proyecto tiene un alcance intermunicipal o interregional, el proceso de selección estará a cargo de ProInversión y el financiamiento que corresponde asumir a cada institución se definirá posteriormente.

La flexibilización del mecanismo permite ahora que la propuesta venga del sector privado. Si es este sector el que propone la iniciativa, ella deberá sustentarse y no coincidir ni superponerse con ningún proyecto en proceso de formulación, declarado viable o en proceso de ejecución. Tal iniciativa debe ser aprobada por la máxima instancia del gobierno, luego de lo cual pasa a la lista de proyectos priorizados. Los documentos y formularios del proceso de selección de empresas privadas han sido estandarizados por ProInversión y están colocados en su página web: <http://www.obrasporimpuestos.pe>

9.4 Evolución de la implementación

Entre 2009 y el 9 de abril de 2015 se han registrado 1,550.3 millones de soles en compromisos de inversión dentro del programa de Obras por Impuestos. El incremento

significativo en el monto comprometido para el 2011 se explica por la construcción del puente Chilina, en la región Arequipa, proyecto que representó una inversión de 245.5 millones de soles. A partir de entonces, hay una clara tendencia al alza en la implementación de los proyectos y en la participación de los privados, lo que se ha visto con particular claridad desde el año 2013, cuando el número de obras dobló al de 2012 y multiplicó la inversión por 2.5 veces con respecto al año anterior.

Cuadro 9.1

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.

De las 159 obras comprometidas solo se han concluido 44, lo que representa apenas el 28% del total de proyectos, esto se explica en el hecho de que el grueso de los proyectos fue adjudicado entre el 2013 y 2014.

Sin embargo, y en forma contraria a lo que se sustentan sobre este mecanismo –que el sector privado ejecuta con más celeridad y eficiencia–, hay obras de 2011 y de 2012 que aún no han sido concluidas.

Principales sectores públicos que atraen la Inversión en Oxl.

Desde el inicio del programa, el sector transporte ha sido el más beneficiado: captó el 36% de los proyectos y el 43% de la inversión. Luego está el sector saneamiento, con el 20% de los proyectos y el 24% de la inversión, seguido por sector educación, con el 22% de los proyectos y el 10% de la inversión.

Empresas comprometidas.

En total, son 56 empresas que han participado hasta el momento del mecanismo de Obras por Impuestos. A la fecha, la mayoría de las inversiones corresponde a empresas mineras, con alrededor del 51%, seguidas en cuanto al monto por las empresas financieras con un 32% de participación. Más atrás están los sectores servicios, construcción y comercio, con un 6% cada uno.

Es muy interesante observar que de un total de 1,550.3 millones de soles comprometidos, solo 10 empresas (entre ellas cinco mineras: Southern, Antamina, Volcan, Barrick y Goldfields; y dos bancos: Banco de Crédito del Perú e Interbank) concentran más del 86%, y las cinco primeras más del 72% de la inversión.

Cuadro 9.2

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.

Gobiernos regionales y locales participantes.

Son 91 los gobiernos subnacionales que han usado el mecanismo de Obras por Impuestos: 13 gobiernos regionales, 21 municipalidades provinciales y 57 municipalidades distritales ver el cuadro 9.3. Es interesante constatar que aquellas regiones que más recursos tienen para hacer Obras por Impuestos, dada la cantidad significativa de dinero que reciben por canon –como Áncash, Cusco y Cajamarca–, no estén entre los gobiernos regionales que más han utilizado este mecanismo.

Cuadro 9.3

Proyectos y montos de inversión de Obras por Impuestos por tipo de gobierno subnacional, 2015

En cantidades y porcentajes

Nivel de gobierno	Gobiernos subnacionales		Proyectos		Monto de inversión	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Gobierno local distrital	57	63%	77	48%	506	33%
Gobierno local provincial	21	23%	47	30%	379	24%
Gobierno regional	13	14%	35	22%	665	43%
Total	91	100%	159	100%	1,550	100%

Fuente: Proinversión.

Nota: Información al 09 de abril de 2015.

9.5 Ventajas y riesgos del mecanismo Obras por Impuestos⁷³

Si bien el mecanismo OXI permite una ejecución más rápida de los recursos, ello no se explica necesariamente por una mayor eficiencia per se de las empresas privadas, sino que las obras se ejecutan en el marco de un contrato privado que por definición tiene menos restricciones y rigideces que cualquier modalidad de contratación pública. El que las obras se ejecuten más rápido no necesariamente implica que su desarrollo sea más costo-efectivo o su resultado mejor en comparación con un proceso de contratación pública.

Pero este mecanismo sí puede servir para acelerar la inversión en los territorios y reducir brechas de infraestructura con mayor celeridad. Además, OXI permite invertir en el presente ingresos futuros (por impuestos que las empresas pagarán), dado que en algunas regiones las brechas son muy grandes y no existen recursos para invertir simultáneamente en varias obras.

Por el contrario se identifican algunos riesgos como:

A. La definición de los proyectos de inversión tiene que responder a prioridades claras

No se ha establecido de manera explícita que el proceso de identificación de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) a ser financiados a través del mecanismo OXI se realice sobre la base del plan de inversiones de la institución solicitante. Este requerimiento inicial ha sido flexibilizado, quedando libre la opción para que las empresas propongan proyectos que no formen parte de las obras priorizadas con antelación en la jurisdicción, aunque tales proyectos deben estar alineados con los planes de desarrollo local, regional o nacional. Pero, dada la precariedad del sistema de planificación nacional, los lineamientos expuestos en los planes tienden a ser tan generales que prácticamente cualquier propuesta de inversión podría ser incluida a pedido de una entidad privada.

Al mismo tiempo, un requerimiento importante del mecanismo OXI es que cualquier propuesta de obra pública hecha por una empresa privada debe ser aprobada por las autoridades locales o regionales. Esta decisión recae en el concejo municipal o en el consejo regional y no solamente en el alcalde o gobernador regional.

Sin embargo, la identificación y la selección de estos PIP no están sujetas a mecanismos de consulta y priorización ciudadana, como sucede en el caso de las inversiones seleccionadas en los presupuestos participativos. En efecto, los gobiernos regionales y locales pueden definir un listado de obras prioritarias o aprobar una propuesta de obra pública hecha por la empresa privada sin tener que pasar por ningún mecanismo de validación ciudadana. Otro aspecto a considerar es que la capacidad institucional de planeamiento en un conjunto de gobiernos locales, principalmente del ámbito rural, es limitada, lo que puede generar una situación de desventaja con relación a la empresa privada en la identificación del PIP y en su correcta supervisión para la conformidad de la obra.

Por otra parte, no se ha establecido un mecanismo que permita identificar y prever los recursos necesarios para la administración, operación y mantenimiento de los

⁷³ El tema de Obras por Impuestos está más desarrollado en el documento: Obras por Impuestos: Posibilidades y riesgos latentes. Disponible en: www.propuestaciudadana.org

servicios públicos generados por los PIP resultantes de OxI. De acuerdo al reglamento del mecanismo, todo ello pareciera dejarse a discreción de la empresa que postula a participar en él. Lo único que se señala con respecto al mantenimiento es que se postula al mecanismo «para el financiamiento, ejecución y, de ser el caso, mantenimiento», sin más explicaciones ni especificidad, lo que deja abierta la posibilidad de que este último aspecto quede fuera del contrato.

B. Posibles límites a la fiscalización y la vigilancia ciudadana de los recursos

«El registro presupuestal no se hace en el momento en que la obra está siendo ejecutada, sino ex post, lo que limita la posibilidad de fiscalización por parte de la sociedad civil».

Los recursos destinados a financiar proyectos de OxI se registran en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en la fuente «Recursos por operaciones de crédito». Sin embargo, el registro presupuestal no se hace en el momento en que la obra está siendo ejecutada, sino ex post, lo que limita la posibilidad de fiscalización por parte de la sociedad civil. Además, las empresas o consorcios ejecutores de las obras no aparecen como proveedores de la construcción, sino que es la misma empresa financiadora la que aparece como proveedora del gobierno regional o local cuando ella opta por el mecanismo de financiación y ejecución conjunta, que es el más recurrente.

Ni la ley ni su reglamento hacen explícita –ni aun sugieren de forma expresa– prohibición o limitación alguna ni establecen mecanismos de control para que la empresa que financia un proyecto de inversión pueda contratar a una empresa relacionada, sea o no del mismo grupo económico, para la ejecución de la obra. La única limitación es que el proyecto no puede estar dentro del giro de negocio de la empresa que postula a financiarlo por el mecanismo OxI. Es decir, por ejemplo, Graña y Montero no podría financiar y construir un hospital bajo este mecanismo, pero, en teoría, la minera Minsur sí podría financiarlo y adjudicarle a la constructora Aesa la ejecución de la obra, aunque se trate de una empresa del mismo grupo.

Cabe señalar que para cada obra financiada por el mecanismo OxI la Contraloría General de la República debe hacer una evaluación previa de la misma. Además de este filtro, antes de ser adjudicada, la OxI debe ser aceptada por el SNIP. Estas condiciones previas establecidas generan algunas dudas debido a la situación en la que se encuentra actualmente la Contraloría General de la República, desbordada por miles de denuncias de corrupción en gobiernos locales y regionales, lo cual nos hace preguntarnos si puede hacer un control eficaz y oportuno a las OxI.

Dadas las características particulares de este mecanismo, sería recomendable que se implemente un sistema ad hoc que permita hacer seguimiento de la ejecución financiera y administrativa de los proyectos financiados, para ser usado en el momento en que son implementados. Tal sistema debería ser administrado por ProInversión, para lo cual tendría que ampliar el número de variables e información que actualmente pone a disposición de los ciudadanos.

En general, se debe contar con la máxima transparencia y acceso a la información sobre el uso de este mecanismo, no solo ex post, sino durante la ejecución de los proyectos. Esta preocupación por la transparencia no proviene únicamente de la sociedad civil, incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su reporte 15-133 (FMI, 2015), señala que, si bien el mecanismo OxI puede representar una salida pragmática a la necesidad de cubrir la brecha de infraestructura, es necesario que los proyectos realizados con él sean monitoreados muy de cerca y se apliquen altos estándares de transparencia.

Es necesario recordar que, si un argumento para el uso del mecanismo es la debilidad del Estado para ejecutar los recursos públicos que tiene a su disposición, en particular

los gobiernos subnacionales, debiera recordarse la otra cara de la moneda: la debilidad existente en los organismos públicos para fiscalizar el uso de los recursos. Sin fortalecer esta capacidad no podremos tener garantías sobre el correcto uso de los recursos bajo el mecanismo Oxl y la asimetría entre el actor privado y el público se incrementará.

C. Riesgo de una percepción equivocada de los ciudadanos sobre el origen de los fondos de las obras financiadas por este mecanismo: ¿público o privado?

El «ciudadano de a pie», es decir el beneficiario final de las obras, puede equivocar la percepción de que la inversión en Oxl es un modo de donación de la empresa privada, cuando en realidad se realiza con recursos públicos. En algunas de las entrevistas publicitarias del mecanismo, por ejemplo, se puede escuchar comentarios de personas que afirman: «Esta obra se hizo gracias a...» tal empresa, financiera o minera. De hecho, son las propias empresas participantes las que, al incorporar el mecanismo Oxl dentro de sus programas de responsabilidad social empresarial (RSE) y propugnar su legitimidad a través de presentaciones y difusión en las redes sociales, alientan esta confusión.

Los ciudadanos deben tener la correcta percepción de que esas obras se hacen con fondos que se constituirán en recursos públicos, ya que son producto del pago futuro de impuestos de las empresas que los ejecutan, impuestos que todos los peruanos debemos pagar. En estricto, entonces, no son fondos de la empresa, sino del Estado.

Dado que la postulación a este mecanismo por parte de las empresas –así como los montos comprometidos en proyectos– se ha incrementado en 81% (desde el inicio, en 2008, hasta fines de 2014) según cifras de ProInversión, esto sugiere que Oxl es un mecanismo muy atractivo. En la práctica, cuando una empresa hace que Oxl constituya parte de su RSE, mejorando con ello sus relaciones e imagen, los recursos del Estado están financiando parte de esa mejora de imagen. Además, en el caso de territorios donde hay conflictos por la presencia de alguna de las empresas, el uso de este mecanismo puede reemplazar los recursos de RSE que deben generar entornos favorables para su actividad.

Asimismo, que el ciudadano piense que este tipo de obras son parte de la RSE de una empresa, particularmente de las empresas extractivas, puede distorsionar la relación que existe entre la sociedad, el Estado y el actor privado. En efecto, puede ocurrir que la ciudadanía identifique a una empresa como la proveedora de servicios públicos, cosa que sucede en muchas áreas de influencia de empresas mineras por ejemplo, incrementándose luego la demanda que se le hace a dicha empresa por parte de la población del entorno de un proyecto extractivo. Por eso, hay que evitar que se produzca, de facto, un reemplazo del Estado.

Así, sería recomendable que ProInversión realice una agresiva campaña publicitaria con el objetivo de que los ciudadanos entiendan que el financiamiento de Oxl se realiza con un pago adelantado de recursos públicos y que son los gobiernos regionales y locales los que hacen posible esta ejecución. En dicha campaña será importante también resaltar el esfuerzo que realizan las empresas adelantando recursos del pago futuro de sus impuestos.

«Sería recomendable que ProInversión realice una agresiva campaña publicitaria con el objetivo de que los ciudadanos entiendan que el financiamiento de Oxl se realiza con un pago adelantado de recursos públicos y que son los gobiernos regionales y locales los que hacen posible esta ejecución».

Cuadro 9.4

Proyectos y montos de inversión de Obras por Impuestos por tipo de gobiernos subnacionales, 2009-2015

En cantidades y millones de nuevos soles

Gobiernos regionales con inversión de Oxi			Ranking de los diez gobierno locales distritales que mayor inversión de obras por impuestos han promovido			Ranking de los diez gobiernos locales provinciales que mayor inversión de Obras por Impuestos han promovido		
Gobiernos regionales	N° Proyectos	Monto	Gobierno local distrital	N° Proyectos	Monto	Gobierno local provincial	N° Proyectos	Monto
GR Arequipa	1	246	MD Ilabaya	1	124	MP Mariscal Nieto	2	101
GR Puno	1	77	MD Majes	1	74	MP Sullana	4	39
GR La Libertad	4	75	MD Ventanilla	3	25	MP Trujillo	2	32
GR Moquegua	1	59	MD Pocolay	2	25	MP Huaraz	5	32
GR Junín	7	51	MD Carumas	2	21	MP Huarney	4	23
GR Pasco	2	36	MD Ticiacayan	2	16	MP Morropón	2	19
GR Lima	5	35	MD Huayllay	2	15	MP Hualgayoc	1	19
GR Ica	4	25	MD Cerro Colorado	2	15	MP Pasco	4	18
GR Piura	4	23	MD Tityahuarco	4	14	MP Cusco	1	16
GR Áncash	2	19	MD Independencia	1	11	MP Talara	3	12
GR Callao	2	12	TOTAL	20	340	TOTAL	28	311
GR Madre de Dios	1	4						
GR Loreto	1	1						
TOTAL	35	663						

Fuente: Proinversión.

Nota: Información al 09 de abril de 2015.

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



IEP

Instituto de Estudios Peruanos - IEP



desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



CEPES
CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



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



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS



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