

Balance

■ TRANSPARENCIA de las INDUSTRIAS EXTRACTIVAS durante el SUPERCICLO en el PERÚ



Reporte Nacional

Con el apoyo de:



Balance

■ TRANSPARENCIA de las INDUSTRIAS EXTRACTIVAS durante el SUPERCICLO en el PERÚ

Reporte Nacional

Con el apoyo de:



Índice

5	Introducción
7	1. Marco general
8	2. Concesiones y contratos
9	3. Producción
10	4. Recaudación de ingresos fiscales
12	5. Gestión de la renta
13	6. Información social
14	7. Información ambiental
15	Conclusiones
17	Anexo: Cuadro 1. Fuentes de información sobre industrias extractivas, por temas, Perú.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Presidenta del Directorio: Molvina Zeballos
Coordinación Ejecutiva: Eduardo Ballón y Epifanio Baca

Elaboración de contenidos: Epifanio Baca y Gustavo Ávila.
Cuidado de edición: Nelly Carrasco.
Corrección de estilo: Eleana Llosa.
Diseño y diagramación: Renzo Espinel y Luis de la Lama.

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

Lima, noviembre de 2015.

Introducción

La caída del régimen autoritario de Fujimori el año 2000 abrió en el Perú un periodo de democratización que permitió avances significativos en materia de descentralización, transparencia y acceso a la información pública, así como de ampliación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. En ese contexto se promulga la «Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública» y se establecen mecanismos de participación ciudadana en los presupuestos participativos y de vigilancia ciudadana al uso de los recursos públicos que realizan los gobiernos descentralizados. El inicio del superciclo de las materias primas encuentra una sociedad civil movilizadora en torno a la implementación de estos mecanismos y a la «Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública».

El auge de las inversiones y de la producción extractiva, en particular en el sector minero, hace que esta actividad ocupe un lugar central en la agenda de la economía, la sociedad y la política nacional. Las altas utilidades posibilitaron ingresos tributarios crecientes, pero se generaron serios cuestionamientos a los beneficios y exoneraciones tributarias de los que gozaban las empresas mineras. Y los varios años de debate sobre el impuesto a las ganancias extraordinarias trajeron consigo demandas de mayor transparencia y acceso a la información sobre los pagos tributarios y no tributarios de las empresas y la determinación de la renta imponible protegida por reserva tributaria.

La transparencia sobre el principal pago que realizan las empresas mineras: el impuesto a la renta, ha sido muy limitada porque este dato está protegido por la reserva tributaria, razón por la cual el Estado lo difunde de manera agregada. Aun cuando el pago de las regalías mineras no tiene dicha protección, la Sunat¹ tampoco lo publicaba en forma desagregada hasta hace pocos años. Con la implementación de la iniciativa EITI², a partir del año 2005 esta información ha ido abriéndose de manera progresiva, hasta que con la implementación del Nuevo Estándar de esta iniciativa todas las empresas participantes en el Cuarto Estudio de Conciliación Nacional han tenido que publicar los pagos tributarios realizados el año fiscal 2013, dando así un salto cualitativo importante.

Actualmente, las demandas por una mayor transparencia se amplían hacia temas nuevos, como el gasto social de las empresas, las concesiones y contratos, los estudios de impacto ambiental

1 Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.

2 Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (por sus siglas en inglés).

(EIA) y el uso del agua. Algunos avances logrados a la fecha en esta materia son, en cierta medida, producto de la presión social y los conflictos que crecieron en paralelo al incremento de las inversiones y la producción extractiva, principalmente minera.

El avance significativo en la transparencia del gasto público (consulta amigable y otros aplicativos que contiene) es producto de un proceso iniciado el año 2003 que ha venido aportando mejoras continuas para facilitar el acceso ciudadano a la información sobre la ejecución del gasto en los gobiernos subnacionales. ¿Cuál ha sido el rol de las organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación en este proceso?

El objetivo del presente documento es realizar un balance de los avances, retrocesos y desafíos del país en materia de transparencia y acceso a la información pública en los últimos diez años del *boom* de las materias primas. Para llevarlo a cabo, se ha tomado en cuenta los términos de referencia definidos en coordinación con NRG³.

3 Natural Resource Governance Institute.

1. Marco general

El marco legal que rige la implementación de los mecanismos de transparencia en el Perú está definido por la Ley 27806, «Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública», promulgada el año 2002, así como por su reglamento y el texto único ordenado (TUO) de la ley aprobado en abril de 2003.

El proceso de implementación de esta ley registra los avances más significativos en los primeros cinco años, bajo la conducción de la Presidencia de Consejo de Ministros. En este periodo hay una activa vigilancia de las organizaciones de la sociedad civil⁴, los medios de comunicación⁵ y la propia Defensoría del Pueblo, realizando acciones de supervisión de los portales web de las instituciones públicas y solicitudes directas de información. Con la finalidad de homogenizar la información que publican las entidades públicas, el año 2010 se implementa el Portal Estándar⁶.

La implementación de la «ley de transparencia» permitió avances significativos en el acceso a la información referente a la producción minera e hidrocarburiífera, los ingresos fiscales, la distribución de la renta extractiva y el gasto público en general y el de inversiones y gasto social en particular. En efecto, la Consulta Amigable del MEF⁷ publica la información sobre el gasto público –con actualización diaria y mensual– de gran parte de las instituciones públicas, mientras que los aplicativos Infobras⁸ y Sosem⁹ permiten hacer vigilancia a los proyectos de inversión en ejecución, entre otros.

El componente de atención a las solicitudes de información pública es el que tiene en general menor avance y muestra desempeños heterogéneos entre las instituciones. De la misma forma, a partir del gobierno de Alan García y con el actual gobierno de Ollanta Humala se han registrado algunos retrocesos en materia de transparencia, por ejemplo en la información que brinda el Congreso de la República y en los gastos de defensa e interior; también hay incumplimiento del gobierno en sus compromisos respecto a la iniciativa de gobierno abierto.

En cuanto a la transparencia sobre los pagos tributarios y no tributarios que hacen las empresas extractivas al Estado, la adhesión del gobierno peruano el año 2005 a la EITI ha permitido la publicación de cuatro estudios nacionales de conciliación de pagos e ingresos. Así, al cabo de diez años esto ha dado como resultado la publicación desagregada de los pagos tributarios de 63 empresas que participan voluntariamente de la iniciativa.

4 Grupo Propuesta Ciudadana y Ciudadanos al Día.

5 Consejo de la Prensa, Instituto Prensa y Sociedad y diario *El Comercio*.

6 Plataforma de información en la página web de la Presidencia del Consejo de Ministros que brinda información completa y actualizada sobre temas principales de la gestión pública.

7 Ministerio de Economía y Finanzas.

8 Sistema de Información de Obras Públicas.

9 Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo.

Por otra parte, existe una norma reciente que podría contribuir a aumentar la transferencia de las empresas extractivas. Se trata del artículo 5 de la Ley 29720, «Ley que Promueve las Emisiones de Valores Mobiliarios y Fortalece el Mercado de Capitales» (2011), según la cual las sociedades organizadas de acuerdo a la «Ley General de Sociedades» presentarán sus estados financieros anuales auditados cuando sus ingresos anuales por venta de bienes o prestación de servicios, o sus activos totales, sean iguales o superen 3000 unidades impositivas tributarias (UIT), según la implementación gradual que se ha dispuesto para tal propósito. En el caso de los ejercicios 2012, 2013 y 2014, se ha establecido como parámetros de ingresos anuales o activos totales los que igualen o superen las 30 000, 15 000 y 10 000 UIT, respectivamente. Es de mencionar que, a pesar de la presión ejercida por los gremios empresariales para derogarla, esta norma se mantiene vigente.

2. Concesiones y contratos

El actual sistema de concesiones mineras tiene su origen en el decreto legislativo 708, «Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero», de 1991 y en el TUO de la «Ley General de Minería» de 1992, mediante el cual se cambió el régimen anterior –de varios tipos de concesiones, bastante complejo y engorroso– por uno simplificado que permite la entrega rápida de derechos.

El sistema está a cargo del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Ingemmet), ente rector de la investigación geocientífica y autoridad en la gestión de las concesiones y catastro minero. Uno de sus objetivos es promover el aprovechamiento sostenible del territorio y de sus recursos mineros y energéticos. Los requisitos exigidos al petitionerio de una concesión son sencillos y la duración máxima del proceso para obtener el título es de cien días¹⁰.

En concordancia con lo anterior, los mecanismos de información que administra el Ingemmet en el procedimiento de otorgamiento de concesiones mineras están orientados al usuario del sector (empresa minera, estudio jurídico o persona individual) y no así a las poblaciones que viven en los territorios concesionados, que son principalmente comunidades campesinas.

La información sobre el catastro minero y las concesiones vigentes es adecuada y a ella se accede mediante el Geocatmin¹¹, ubicado en la web institucional de Ingemmet, que administra setenta capas de información georreferenciada, entre ellas las relacionadas a concesiones mineras. Se trata de un sistema potente e interactivo que contiene información sobre proyectos mineros, áreas restringidas para concesiones, certificados de exploración y explotación y expediente de la concesión (donde hay información sobre estas, incluyendo la escritura pública, la declaración jurada, el permiso de exploración y/o de explotación y la aprobación del EIA)¹². Este avance ha sido realizado en los últimos cinco años.

¹⁰ Grupo Propuesta Ciudadana, *Claves para la gobernanza de las industrias extractivas* (Lima: Propuesta Ciudadana, 2015: 11).

¹¹ Sistema de Información Geológico y Catastral Minero.

¹² Para utilizar dicho sistema se necesita instalar Google Chrome y Google Earth.

Cada año Ingemmet expide aproximadamente cinco mil concesiones mineras, pero en ningún caso se informa a las comunidades campesinas que viven en los territorios concesionados. Lo que hace esta entidad (y también los gobiernos regionales), de acuerdo a la normatividad vigente, es publicar un aviso pequeño en un diario local, señalando el distrito y la provincia donde está ubicada la concesión y las coordenadas de las cuadrículas¹³, presumiendo erradamente que las autoridades comunales compran y leen esos diarios.

Otra observación es que la información que se da en estos avisos nunca es suficiente para saber si el territorio de una comunidad determinada ha sido concesionado. Pretender que las autoridades de las comunidades campesinas saben cuáles son las cuadrículas de sus comunidades revela un absoluto desconocimiento de la realidad en la que viven estas poblaciones. De este modo se toman decisiones que impactan y tienen incidencia en los derechos a la propiedad y al territorio de las comunidades campesinas sin darles en los hechos derecho a la defensa y a la oposición¹⁴.

A principios de la década del 2000, la información sobre contratos, fueran mineros o hidrocarburíferos, no estaba disponible. Solo a partir de los primeros años del *boom* extractivo se registra una apertura creciente para difundir dicha información.

Así, el Ministerio de Energía y Minas (Minem), para el caso del sector minero, desde el año 2003 difunde información sobre *contratos de inversión en exploración* y sobre *contratos de garantías y promoción de la inversión*. En cambio, para los hidrocarburos la figura es diferente, pues es Perupetro –la agencia nacional de hidrocarburos– la entidad que en nombre del Estado firma los contratos y se encarga de difundirlos. También en este caso con el pasar de los años se presenta una mejora, porque ahora se dispone de la información de las adendas de los contratos.

3. Producción

La información sobre producción es una de las más completas que existe y a través de los últimos años ha sido complementada con la elaboración y publicación de reportes, informes y boletines periódicos que brindan más detalle y una mejor presentación. Así, el Minem ofrece información estadística sobre el volumen de producción minera e hidrocarburífera desde años anteriores al *boom* de los precios de los minerales.

Para la minería metálica es posible obtener el detalle de las unidades mineras y su producción mensual por productos y subproductos, además de su ubicación geográfica, la cual es mostrada en hojas de Excel por tipo de mineral.

¹³ Flores, Yolanda y Juan Carlos Ruiz, «¿Cómo saber si hay concesiones mineras en el territorio de una comunidad campesina?» (en: *Justicia Viva*; noviembre, 2013).

¹⁴ Flores y Ruiz, ob. cit.

Entre los informes que publica el Minem, tenemos el *Anuario Minero*, que ofrece información de contexto sobre producción, exportaciones agregadas, reservas, inversiones mineras, empleo y contribución económica. Esta misma información es proporcionada mensualmente a través del *Boletín Estadístico del Subsector Minero*. Estos informes han ido mejorando y consolidándose con el tiempo, además cada vez incluyen información más detallada y amplían su alcance.

En el caso de los hidrocarburos, la información la proporciona Perupetro, brindando el detalle de la información estadística por lote y por empresa (disponible en Excel), lo cual desde hace algunos años es actualizado en forma diaria.

Además, el Minem ha ampliado su información a través del *Anuario Estadístico de Hidrocarburos* y de los *Informes Estadísticos Mensuales*. Se trata de datos básicamente estadísticos, a los cuales se añade el «Libro de reservas», disponible desde 2007 y con datos desde 1999 hasta la actualidad.

Para el caso de los precios, el Minem ofrece las cotizaciones internacionales de los minerales y Perupetro permite acceder a las canastas de precios de los productos hidrocarburíferos de manera quincenal. La información de las exportaciones la ofrece el Minem de manera agregada, mientras que la del volumen y valor de ventas es proporcionada por la Sunat para cada empresa.

En suma, la información estadística sobre producción es completa y se publica con oportunidad. Tanto las estadísticas disponibles como los documentos (publicaciones) complementarios permiten un buen acceso y una mejor comprensión de la realidad del sector.

4. Recaudación de ingresos fiscales

Como en otros países de Sudamérica con importante dotación de recursos naturales, en el Perú el incremento de los precios de minerales e hidrocarburos generó una atención creciente de la ciudadanía sobre el aporte fiscal de los sectores correspondientes. En efecto, hacia inicios de la década de 2000 con la llegada del *boom* minero, que empezó a generar grandes utilidades, la sociedad civil y los medios de comunicación comenzaron a cuestionar el régimen de beneficios y exoneraciones tributarias de las empresas que producen minerales, protegidas por contratos de estabilidad jurídica y administrativa instalados desde inicios de los años 1990. Entre los principales beneficios al respecto tenemos: reinversión de utilidades libre de impuestos, depreciación acelerada (20% anual), libre remisión de utilidades, arrastre de pérdidas (50% sin límite de tiempo y 100% hasta por cuatro años)¹⁵.

15 Baca, Epifanio, *Estudio sobre el marco normativo minero en el Perú* (Lima: Grupo Propuesta Ciudadana; 2013).

Diferentes entidades del Estado dan cuenta del marco fiscal y tributario para el sector, pero muy poco o nada se ha avanzado en detallar cómo se realiza la aplicación del mismo. Por ejemplo, en el pico de la discusión sobre las ganancias extraordinarias de las empresas mineras, las más grandes contaban con beneficios que, a pesar de estar derogados, eran considerados como vigentes para ellas. Se conocía qué empresas accedían a los beneficios tributarios, pero no su magnitud.

Los casos más emblemáticos de esta problemática fueron los de las mineras Barrick Misquichilca y Minera Cerro Verde. La primera fue acusada por la Sunat de haber utilizado indebidamente el beneficio de revaluación de activos y, por ese motivo, había dejado de pagar 140 millones de dólares por impuesto a la renta; la segunda tuvo una controversia por utilizar el beneficio de la reinversión de utilidades –cuando ya no le correspondía– por un monto de 800 millones de dólares, con lo cual habría dejado de pagar 240 millones de dólares de impuesto a la renta al Estado.

Actualmente, las empresas mineras celebran contratos de garantías y promoción de la inversión (un tipo de contrato de estabilidad jurídica)¹⁶; lo propio ocurre con los contratos hidrocarburíferos¹⁷.

Por el lado de la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios, la información es publicada en forma agregada. Es decir, la Sunat brinda información sobre la recaudación por los diferentes tributos (impuesto a la renta) y otros mecanismos (regalías mineras, gravamen minero) para el sector minero; por su parte, Perupetro la brinda respecto al valor de los recursos extraídos y las regalías cobradas por cada lote, no por empresa.

Con respecto a la información que proporcionan las empresas extractivas, diríamos que el avance es limitado. Por un lado, un conjunto de ellas han empezado a difundir información de su contribución al fisco, principalmente en sus páginas web –aunque también en sus memorias o reportes anuales– o en las clasificadoras de riesgo; y menos en espacios como la Bolsa de Valores de Lima, de donde algunas empresas se han retirado.

La implementación de la EITI ha sido el espacio a través del cual las principales empresas extractivas decidieron transparentar sus pagos tributarios y no tributarios, en especial el del impuesto a la renta, el cual se encuentra protegido por reserva tributaria. Es de resaltar que en dicho marco se han producido cuatro reportes, en el último de los cuales todas las empresas participantes aceptaron publicar tal información en forma desagregada, lo que marca un avance cualitativo en materia de transparencia.

Sin embargo, en esta materia un tema que sigue pendiente es la forma como se calcula la renta imponible de las empresas, información también protegida por reserva tributaria. Es decir, ya sabemos cuánto pagan las empresas, pero no sabemos si ello corresponde a lo que deben pagar.

16 La información sobre ellos está actualizada y puede ser descargada de: <<http://bit.ly/1IJQcck>>.

17 Están disponibles y actualizados en: <<http://bit.ly/1TUpV71>>.

5. Gestión de la renta

En la década de 1990, la información sobre las transferencias del canon y el uso de los recursos era restringida y también lo era el interés ciudadano al respecto. El retorno a la democracia el año 2000, junto con el rápido avance de las comunicaciones y la tecnología de la información para los ciudadanos y las entidades públicas, lo mismo que el crecimiento de la renta extractiva, ampliaron el interés y las demandas ciudadanas sobre este tema.

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

De acuerdo a la ley del canon y de regalías, una parte de la renta proveniente de las industrias extractivas es transferida a los gobiernos regionales y las municipalidades de las regiones productoras en base a criterios definidos.

En este tema, los avances logrados en materia de transparencia son resultado, en parte, de las crecientes demandas ciudadanas movilizadas por el inicio de los procesos de descentralización y democratización. Por ejemplo, los debates sobre la ley de regalías mineras el año 2004, las ganancias extraordinarias de las mineras, los contratos de estabilidad jurídica y el esquema de distribución del canon hicieron que estos temas y la información vinculada sean parte de las preocupaciones ciudadanas, en particular en aquellas regiones que reciben ingresos del canon.

Así, la transparencia y el acceso a la información sobre la renta distribuida mejoraron de manera progresiva, tanto en el MEF como en Perupetro. En ambos casos actualmente se cuenta con información sobre todos los tipos de canon transferidos a los gobiernos subnacionales. En el caso del MEF, las primeras proyecciones sobre las transferencias del canon son divulgadas en julio del año anterior con ocasión de la publicación del «Marco Macroeconómico Multianual Revisado»; luego, una segunda proyección es publicada en el mes de diciembre. En los últimos dos años y en el contexto de volatilidad de los precios de las materias primas, el MEF ha publicado hasta tres proyecciones para ajustar las cifras a la realidad.

A partir de tales publicaciones, se cuenta con información sobre transferencias de recursos por todos los tipos de canon y según departamento, diferenciando las transferencias a gobiernos regionales y a municipalidades. Asimismo, se publican los índices de distribución utilizados cada año.

Sin embargo, se encuentra que en el actual contexto de desaceleración del crecimiento por la caída de los precios de los minerales, las proyecciones de ingresos publicadas por el MEF muestran fuertes diferencias con las transferencias efectivas, lo que genera problemas en los gobiernos subnacionales, que terminan formulando su presupuesto con recursos sobreestimados.

USO DE LA RENTA

La transparencia sobre el gasto público y en particular sobre el gasto realizado con los recursos del canon es la que más avanzó entre 2005 y 2014, gracias a la implementación de la consulta amigable del MEF a partir del

año 2005, tanto en las entidades del gobierno nacional y los gobiernos regionales, como a partir de 2008 con la inclusión de una gran parte de las 1830 municipalidades del país.

Dicha información permitió que organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación realicen un seguimiento sistemático a la ejecución del gasto en los gobiernos descentralizados y en el gobierno nacional. Esta demanda creciente de información contribuyó además a la mejora y ampliación de la oferta de información mediante el portal de transparencia del MEF.

Por otra parte, en los últimos cuatro años se han generado varios aplicativos que facilitan el acceso a información sobre el gasto público, de manera que se encuentra ampliamente disponible en aspectos como: proyectos de inversión pública (base de datos del SNIP¹⁸, Infobras, Sosem), contrataciones públicas (OSCE¹⁹), proveedores del Estado, indicadores del presupuesto por resultados, etc., lo cual facilita las iniciativas de vigilancia ciudadana del gasto público, en particular de las inversiones que realizan los tres niveles de gobierno.

6. Información social

Desde la década de 1990 existe información sobre indicadores sociales, sea a través del INEI²⁰ o de los mapas de pobreza que publicaba el Foncodes²¹; ello en el marco de las políticas de lucha contra la pobreza del Estado peruano. En cuanto a ámbitos espaciales, los indicadores sobre pobreza, desigualdad, salud y educación han estado disponibles a nivel departamental principalmente, mientras que en el caso de los mapas de pobreza de Foncodes se hizo esfuerzos por presentar la información a nivel provincial y distrital.

Un avance importante en el tema ha sido la publicación por parte del PNUD²², desde 2004, del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que da cuenta de información sobre esperanza de vida al nacer, educación secundaria completa, años de educación e ingreso familiar per cápita, publicados tanto a nivel nacional como departamental, provincial y distrital, lo que nos permite tener una mirada detallada.

Con respecto a la información sobre el gasto social de las empresas mineras, esta era inexistente a inicios de los años 2000. En el contexto de conflictividad social creciente ya mencionado, y ante la necesidad de las empresas de mejorar sus relaciones con las poblaciones de su entorno, el Minem creó la Oficina General de Gestión Social (OGGS) como órgano de asesoramiento encargado de gestionar las relaciones con las comunidades impactadas por los proyectos extractivos y con las autoridades locales. Desde la página web del Minem, esta oficina ofrece

18 Sistema Nacional de Inversión Pública.

19 Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.

20 Instituto Nacional de Estadística e Informática.

21 Fondo de Cooperación para el Desarrollo.

22 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

información, por ejemplo, sobre el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo y los fondos sociales; así como el Datamart, que es una base de datos donde se encuentra información agregada del gasto social de las empresas mineras. En suma, esta información ha ido mejorando con el tiempo como producto de las demandas de organizaciones de la sociedad civil, y en los últimos meses ya permite identificar el gasto social a nivel de empresa y por ubicación geográfica, además del tipo de gasto que cada una realiza; sin embargo, acceder a ella es complicado.

Con respecto a la consulta previa, aprobada por ley en 2011, el Ministerio de Cultura da cuenta de los procesos en marcha y sus etapas, aunque de manera agregada y no respaldada con documentos. Otra carencia es que la «Base de datos de pueblos indígenas u originarios» no ha sido publicada, lo que se ha debido a la presión del Minem y las empresas mineras interesadas en la aprobación de proyectos mineros sin consulta.

7. Información ambiental

El acceso a la información ambiental en el Perú es relativamente reciente, como lo es también la institucionalidad del sector. El Ministerio del Ambiente fue creado el año 2008 en el marco de la firma del TLC²³ con los Estados Unidos.

Actualmente, entre la información ambiental a la cual el público tiene acceso, tenemos: los EIA en sus tres niveles –detallado, semidetallado y la declaración de impacto ambiental–, los PAMA²⁴ y los planes de cierre de minas.

Respecto a la información que genera la OEFA²⁵, según la normatividad vigente constituyen información pública los informes de monitoreo ambiental y los de evaluación ambiental, el acta de supervisión directa y el reporte público del informe de supervisión directa, entre otros²⁶. Por otro lado, forman parte de la información confidencial: el informe de supervisión directa –que contiene la clasificación y valoración de los hallazgos identificados en las instalaciones de la empresa–, los medios probatorios que sustentan la posible comisión de infracciones, el informe técnico acusatorio, el informe técnico fundamentado y el procedimiento administrativo sancionador. La confidencialidad mencionada se levanta tras seis meses del inicio del procedimiento administrativo sancionador, de manera que pasado ese tiempo la información sobre las sanciones aplicadas a las empresas extractivas es pública.

23 Tratado de libre comercio.

24 Programa de adecuación y manejo ambiental.

25 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

26 Zabarburu, Sharon, *El derecho de acceso a la información ambiental* (Lima: SPDA; 2013).

Conclusiones

La transparencia y el acceso a la información en el sector extractivo en el Perú en los últimos diez años muestran avances y también desafíos pendientes. La agenda de la transparencia inicialmente centrada en los temas tributarios y fiscales se fue ampliando progresivamente a otros campos. En efecto, conforme crecían los conflictos socioambientales, la demanda por mayor transparencia sobre las concesiones mineras, los contratos petroleros y el proceso de aprobación de los EIA fue en aumento. También 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 el destino y la calidad del gasto.

Los avances más visibles se han producido, por un lado, en la transparencia de la información sobre producción minera e hidrocarburífera y, por otro, en la que se brinda sobre el gasto público. En el primer caso, el de la *producción de minerales e hidrocarburos*, se cuenta con data completa sobre producción minera desde los años 1990, la cual se actualiza mensualmente con detalle a nivel de unidad minera, productos y subproductos y ubicación geográfica, siendo accesible en hojas Excel en el Minem. Ello ocurre de manera similar para la producción de hidrocarburos, estando disponible la información en Perupetro. En ambos casos, la data publicada se complementa con boletines periódicos y anuarios.

En el segundo caso, la transparencia sobre el *gasto público* avanzó de manera progresiva desde inicios de los años 2000, alcanzando un buen nivel en comparación a otros países de América Latina. Actualmente, tal información se actualiza en forma diaria y mensual con una cobertura amplia, es decir, comprende prácticamente todas las entidades públicas del gobierno nacional, los 26 gobiernos regionales y más del 90% de municipalidades, brindando data sobre gasto programado y ejecutado, inversiones, proveedores del Estado, etc. Además, en los últimos cuatro años se han desarrollado aplicativos que facilitan el monitoreo ciudadano de los proyectos de inversión, el gasto social y las contrataciones públicas.

La transparencia sobre la *distribución de la renta extractiva hacia los gobiernos subnacionales* ha mejorado tanto en el MEF como en Perupetro. En ambos casos se cuenta con data sobre todos los tipos de canon transferidos así como sobre los criterios de distribución utilizados cada año. Sin embargo, en los últimos años –de caída de los ingresos por canon– los errores en las proyecciones que publica el MEF han creado un ambiente de incertidumbre y dudas sobre la veracidad de los datos.

En el tema de las *concesiones mineras*, el actual sistema Geocatmin permite acceder a la información sobre ellas con relativa facilidad. Sin embargo, este desarrollo ha sido concebido más pensando en inversionistas y en actores económicos que operan en este mercado y no así en las comunidades campesinas ni nativas cuyos territorios son afectados por dichas concesiones. Desde el punto de vista de estas poblaciones, la transparencia y el acceso a la información son muy restringidos y se limitan a la publicación de pequeños avisos en los diarios locales, a los cuales ellas no acceden o solo escasamente.

Con respecto a la información sobre los *pagos tributarios y no tributarios de las empresas extractivas*, diríamos que el avance es limitado. Hasta hace poco, solo un reducido número de empresas publicaba información sobre

sus pagos tributarios, ya fuera mediante las bolsas de valores o mediante la iniciativa EITI. Además y extrañamente, aun cuando no existía ningún impedimento legal, la información sobre el pago de regalías mineras no se difundía en forma desagregada por parte de la Sunat. En este sentido, la implementación del nuevo estándar EITI en el Perú ha permitido y exige que todas las empresas participantes publiquen de ahora en adelante y en forma desagregada sus pagos tributarios y no tributarios. Sin embargo, un tema pendiente es la transparencia del proceso de determinación de la renta imponible de las empresas; desarrollarlo permitiría saber si efectivamente estas pagan al Estado lo que deben pagar.

En lo concerniente a la *información social de las empresas*, se observa algunos avances, pero también opacidad. Las mejoras se han dado principalmente en los gastos sociales realizados en el marco del cumplimiento de ciertas normas, como el aporte voluntario y los fondos sociales; mientras que en las llamadas acciones de desarrollo sostenible, que dependen de los recursos y la voluntad de las empresas, la transparencia es mucho menor. La situación es todavía más crítica en cuanto a la información sobre la «Base de datos de pueblos indígenas u originarios» con derecho a la consulta previa, la cual fue deliberadamente escondida por el Ministerio de Cultura durante más de dos años.

Finalmente, en cuanto a la *información ambiental* debemos señalar que es un campo nuevo para la transparencia y su institucionalidad de reciente creación. Son de acceso público los EIA, los PAMA y los planes de cierre de minas, así como una parte de la información que genera la OEFA, pero también hay información considerada confidencial, como los informes de supervisión directa o los que sustentan posibles infracciones ambientales en proceso de verificación.

Anexo

Cuadro 1. Fuentes de información sobre industrias extractivas, por temas, Perú

Áreas generales	Temas	Fuentes	Enlace	Comentarios
<p>Concesiones y contratos</p>	<p>Información sobre concesiones vigentes (concesionario, ubicación, etc.)</p>	<p>Ingemmet: Geocatmin.</p>	<p>http://geocatmin.ingemmet.gob.pe/geocatmin/</p>	<p>Es factible descargar normas de autorización y reportes.</p>
	<p>Información sobre el proceso de entrega de concesiones y contratos</p>	<p>Ingemmet: consulta de petitorio minero.</p>	<p>http://www.ingemmet.gob.pe/consulta-de-petitorio-minero</p>	<p>Los requisitos y el estado de los petitorios son accesibles.</p>
	<p>Publicación de los contratos y sus anexos</p>	<p>Minem: contratos de garantías y promoción de la inversión.</p>	<p>http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=188&idMenu=sub154&idCateg=188</p>	<p>Los contratos son accesibles, aunque no hay mayor información que permita conocer el proceso de su negociación.</p>
		<p>Minem: contratos de inversión en exploración.</p>	<p>http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=189&idMenu=sub154&idCateg=189</p>	
<p>Perupetro: contratos de hidrocarburos vigentes.</p>	<p>Perupetro: contratos de hidrocarburos vigentes.</p>	<p>http://www.perupetro.com.pe/relaciondecontratos/relacion.jsp</p>		
<p>Producción</p>	<p>Valores y volúmenes de producción minera e hidrocarburos</p>	<p>Minem: estadísticas.</p>	<p>http://www.minem.gob.pe/_estadisticaSector.php?idSector=1&idCategoria=10</p>	<p>La producción minera se publica mensualmente y la petrolera hasta diariamente. El detalle llega a la unidad minera y el lote petrolero.</p>
	<p>Perupetro: producción diaria.</p>	<p>Perupetro: producción diaria.</p>	<p>http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/informacion%20relevante/produccion%20diaria</p>	
	<p>Valores y volúmenes de exportaciones</p>	<p>Sunat: estadísticas de comercio exterior.</p>	<p>http://www.sunat.gob.pe/estad-comExt/mode_lo_web/web_estadistica.htm</p>	<p>Información a nivel agregado y por productos; en algunos casos hay detalles a nivel de empresas y mercado de destino.</p>

Áreas generales	Temas	Fuentes	Enlace	Comentarios
Recaudación de ingresos fiscales	Marco legal y régimen fiscal	MEF: política económica y social.	http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=26&Itemid=100694&lang=es	El marco legal sobre la generación, distribución y uso de la renta es conocido. No existe información sobre los beneficios fiscales que tienen las empresas.
	Información sobre impuestos y regalías pagados por empresas extractivas	Sunat: impuesto a la renta (en forma agregada por sector); regalías mineras; gravamen e impuesto especial (estadísticas y estudios). Perupetro: regalías petroleras (ingresos al fisco).	http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/busqueda_cuadros.html http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/Informacion%20Relevante/Estadisticas/Ingresos%20al%20Fisco	Para el sector minero, el dato es agregado; también el impuesto a la renta petrolero. Las regalías petroleras se indican por lote y por empresa.
Empresas estatales	Transferencias de ingresos al gobierno	No aplica.		
	Gastos cuasifiscales	No aplica.		
Gestión de la renta	Transferencias de renta de empresas extractivas a gobiernos subnacionales	MEF: transparencia económica.	http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/	Se difunde por tipo de recursos y por nivel de gobierno.
	Asignación de ingresos a fondos de ahorro, estabilización y otros fondos	No existen.		

Áreas generales	Temas	Fuentes	Enlace	Comentarios
Información social	Indicadores sociales a nivel subnacional (pobreza, desigualdad, etc.)	INEI: pobreza, necesidades básicas insatisfechas (NBI).	www.inei.gob.pe	INEI: información a nivel departamental.
	Información sobre empleo generado por empresas extractivas	PNUD: Índice de Desarrollo Humano (IDH) e Índice de Densidad del Estado (IDE).	http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Infornesobre desarrollohumano2013/IDHPeru2013/	PNUD: el IDH se presenta a nivel distrital hasta 2013 y el IDE a nivel provincial hasta 2012.
	Gasto social de las empresas extractivas	Datamart-Minem.	http://intranet2.minem.gob.pe/datamart/dac_publico/	Con dificultades de acceso a la información.
	Información sobre procesos de consulta previa	Datamart-Minem.	http://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/	Información agregada.
		Minem: Sistema de Evaluación Ambiental en Línea (SEAL).	http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=4&idTritular=1114&idMenu=sub60&idCateg=466	Nula información en algunos EIA y en otros mucha información. No hay un mecanismo que resume la información o guíe al interesado.
Información ambiental	Publicación de informes de fiscalización ambiental	Minem: certificaciones ambientales otorgadas y en evaluación.	http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=4&idTritular=1774&idMenu=sub60&idCateg=585	Hay acceso a la certificación, pero es de poca ayuda al usuario.



GRUPO *Propuesta* CIUDADANA


Dirección: Calle León de la Fuente 110, Lima 17, Perú.

Teléfono: (51-1) 613 8313 / 613 8314 Fax: 613 8315.

Página web: www.propuestaciudadana.org.pe

Correo institucional: propuest@desco.org.pe

 Grupo Propuesta Ciudadana

 @prop_ciudadana

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

IEP



ceder
Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

desco



cedepas
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO SOCIAL NOROCCIDENTAL

CEPES
CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

cbc centro
bartolomé
de las casas

alternativa
CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN POPULAR