

Vigilancia de las INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Reporte Nacional

N° 20

Balance 2015

Lima, Agosto 2016

Vigilancia de las **INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**

Reporte Nacional

N° 20

Balance 2015

Lima, Agosto 2016

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Federico Tenorio

Presidente del Directorio

Eduardo Ballón y Epifanio Baca

Coordinación Ejecutiva

Reporte Nacional N° 20 de Vigilancia de las Industrias Extractivas.

Lima, agosto 2016.

El Reporte Nacional N° 20 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: Gustavo Ávila, Epifanio Baca y Carlos Quiñones.

Cuidado de edición: Marusia Ruiz-Caro.

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

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-10879

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 Sonimágenes del Perú SCRL

Av. General Santa Cruz 653 - 102 Jesús María - Lima

Teléfono: 277 3629



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

Brot
für die Welt

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
CONCLUSIONES	9
1. GENERACIÓN DE RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO	11
1.1 Sector minero.....	11
1.1.1 Producción de minerales	11
1.1.2 Reservas	13
1.1.3 Los precios de los minerales.....	17
1.1.4 Valor de los recursos extraídos	18
1.1.5 Resultados de las empresas.....	21
1.1.6 Impuestos y contribuciones.....	22
1.1.7 La renta minera	25
1.2 Sector hidrocarburos	27
1.2.1 Producción de hidrocarburos.....	27
1.2.2 Balanza comercial	29
1.2.3 Reservas	30
1.2.4 Precios de los hidrocarburos	32
1.2.5 Valor de los recursos extraídos	34
1.2.6 Impuestos y contribuciones.....	36
1.2.7 La renta hidrocarburífera	37
2. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA.....	39
2.1 Transferencias al nivel subnacional.....	39
2.2 Departamentos más beneficiados con la distribución de la renta.....	42
3. USO DE LA RENTA EXTRACTIVA.....	45
3.1 Programación del presupuesto por fuente de financiamiento.....	45
3.2 Programación del presupuesto de inversiones por fuente de financiamiento.....	46
3.3 Presupuesto modificado de inversiones por funciones en los gobiernos regionales	48
3.4 Avance en la ejecución de las inversiones en los gobiernos regionales.....	50
4. TRANSPARENCIA DE LOS PAGOS Y GASTOS AMBIENTALES.....	55
4.1 Gastos ambientales: marco conceptual y acceso a la información.....	56
4.2 Identificación y cuantificación de los pagos ambientales en el sector minero	57
4.3 Análisis del acceso y restricciones de información en el sector minero.....	58
4.3.1 Información de las entidades públicas	59
4.3.2 Información de las empresas mineras	61
5. TRANSPARENCIA DEL GASTO SOCIAL DE LAS EMPRESAS MINERAS.....	65
5.1 La Oficina General de Gestión Social.....	66
5.2 Características de la información	66
5.3 La inversión social minera	70
6. COSTOS DE LAS EMPRESAS MINERAS	75
6.1 Definición de costos en minería.....	75
6.2 El costo versus el precio	76
6.3 Componentes de los costos	77
6.4 Los costos en las mineras peruanas	79

7.	LA DESCENTRALIZACIÓN DE EITI EN EL PERÚ: AVANCES Y DESAFÍOS	83
7.1	Una iniciativa para mejorar la transparencia en el sector extractivo	83
7.2	La importancia de descentralizar EITI	84
7.3	La experiencia de EITI en Piura	86
	7.3.1 Elaboración y aprobación de la ordenanza regional	86
	7.3.2 Conformación e instalación de la Comisión Regional EITI Piura	88
	7.3.3 Funcionamiento de la Comisión Regional EITI Piura.....	89
	7.3.4 Elaboración del Estudio de Transparencia Regional	93
	7.3.5 Próximos pasos y desafíos	94

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS

BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BVL	Bolsa de Valores de Lima
BTU	British Termal Unit
CAPA:	Clasificación de Actividades de Protección Ambiental
CEPLAR:	Centro de Planeamiento REgional
CIPCA:	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
COCHILCO	Comisión Chilena del Cobre
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre
DAC	Declaración Anual Consolidada
DGAAM	Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros
EIA	Estudio de impacto ambiental
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, por sus siglas en inglés
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCAM	Fondo de Compensación de Camisea
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INFOBRAS	Servicio de Información de Obras Públicas
IR	Impuesto a la renta
LGN	Líquidos de gas natural
LB	Libra
MBPD	Miles de barriles por día
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONG:	Organización no gubernamental
OZ	Onza
PBI	Producto bruto interno
PIA	Presupuesto institucional de apertura
PIM	Presupuesto institucional modificado
PMSP	Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SMV	Superintendencia del Mercado de Valores
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía

SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TMF	Toneladas métricas finas
VPH	Valor de producción de los hidrocarburos
VPM	Valor de producción minero
WTI	West Texas Intermediate

PRESENTACIÓN

A lo largo del año 2015, fue cada vez más claro que el sector extractivo entró en un nuevo momento. Los precios de los minerales y de los hidrocarburos continuaron con correcciones a la baja y las proyecciones indicaron que estos no volverán a los niveles mostrados en los últimos años sino, más bien, que se elevarán a tasas reducidas hasta el 2019. Paralelamente, las inversiones extractivas siguieron contrayéndose. Las inversiones mineras, focalizadas sobre todo en proyectos cupríferos, que permitirán duplicar la extracción de cobre en dos años, han empezado a decrecer y se proyecta que, en el mediano plazo, igualen los niveles del 2010. En el caso de los hidrocarburos, el escenario es más drástico, pues las inversiones fueron en el 2015 similares a las de hace diez años.

La recaudación que proviene del sector se ha reducido y ha perdido peso en el total nacional. De representar cerca del 30% de los tributos internos, hoy se ubica por debajo del 8% y, si bien la producción minera aumentará, esto no se traducirá en mayor recaudación en los próximos cuatro a cinco años. Además, en el 2014 el Gobierno dictó medidas para impulsar la economía, que reducen gradualmente el impuesto a la renta de 30% a 26% hasta el 2019. La perspectiva es que se mantenga en ese nivel, aunque, en la medida que el nuevo Gobierno ha mostrado signos de continuar con esta política, incluso podría reducirse más, sobre todo porque existe la propuesta de permitir un crédito tributario equivalente a los costos de reinversión de utilidades.

Las transferencias por canon y regalías han disminuido a la par de la reducción de los precios. En el 2015 ascendieron a menos de 6 000 millones de soles, y en el 2016 y el 2017 se estima que no superarán los 4 500 millones de soles. Los gobiernos subnacionales, que ya presentan dificultades para financiar sus inversiones, verán el escenario más complicado aún, y deberán negociar recursos con el Gobierno, en un contexto en el que no se sabe cuál será el camino del proceso de descentralización.

Un posible viraje hacia una estructura productiva más diversificada, que agregue *vagones* adicionales a nuestra economía, contó con poco o nulo apoyo en el tramo final de la gestión de Ollanta Humala. El plan de gobierno de la próxima administración, si bien menciona la diversificación manifiesta que las ventajas comparativas aflorarán si se eliminan los sobrecostos y las regulaciones perversas.

El gas de Camisea estuvo nuevamente en el debate, sobre todo en los últimos meses del 2015 y primeros del 2016. Se destacó la falta de claridad sobre el destino final de nuestro recurso gasífero y sobre el precio pagado por el mismo, lo que dejó en evidencia que la negociación no fue del todo favorable para nuestro país.

Los millones por multas ambientales que el Estado no cobró, producto del paquetazo ambiental del 2014, hablan del relajamiento de nuestra autoridad ambiental. Aunado a esto, los derrames de petróleo, en especial el último producido en el Oleoducto Norperuano, evidencian la necesidad de fortalecer la autoridad ambiental. En cuanto a la transparencia, el Perú ha publicado a la fecha el quinto estudio en el marco de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), lo cual manifiesta su liderazgo en dicha materia. El anuncio del viceministro de Minas del Gobierno anterior,

de que el Estado peruano financiará el sexto estudio de EITI, es un aviso positivo en la línea de seguir con la expansión de la transparencia en el sector.

El presente documento, Reporte 20 de Vigilancia de las Industrias Extractivas, contiene 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 la transparencia ambiental y del gasto social, así como los costos de las empresas mineras. La publicación de este informe es posible gracias al apoyo de Natural Resource Governance Institute y Pan para el Mundo.

CONCLUSIONES

1. El año 2015 puede considerarse como el inicio de un nuevo momento para las actividades extractivas. Entre el 2004 y el 2014, el sector resultó favorecido por un escenario extraordinario de precios altos y demanda creciente de recursos naturales. Esto incentivó la llegada de grandes inversiones que incrementaron la producción y las ganancias de las empresas y, por consiguiente, también la recaudación de ingresos fiscales. Sin embargo, a lo largo del 2015, los precios de las materias primas continuaron la tendencia mostrada desde mediado del 2014, y se acercaron más a sus promedios previos al 2004. A pesar de que los países con importante dotación de recursos naturales realizaron reformas para impulsar la inversión en el sector (reducción de impuestos, contratos de estabilidad, así como relajación de normas ambientales y de participación ciudadana, entre otras), las proyecciones dan cuenta de que estos nuevos niveles de precios se prolongarán por varios años y, por ende, el impacto del sector extractivo en la economía será de menor magnitud.
2. La disminución de la demanda china por minerales, asociada a sus menores tasas de crecimiento, genera excesos de oferta y, como consecuencia, correcciones de precios a la baja. En el caso del petróleo, la figura es similar, puesto que el exceso de oferta de Estados Unidos y Canadá mantiene el precio del petróleo por debajo de los 50 dólares el barril, aunque la expectativa es que suba por los conflictos que existen en algunos países productores. Aun así, el petróleo no muestra signos de que se vaya a ubicar por encima de los 100 dólares el barril en los próximos años. Esta situación continúa siendo una *ventana de oportunidad* para plantear la diversificación productiva, un tema que fue dejado de lado, dado el importante aporte de las actividades extractivas en años anteriores.
3. La renta que capta el Estado peruano continúa siendo un asunto a discutir. En los años previos a la caída, la recaudación se incrementó debido a los mayores precios, pero no es claro que lo haya hecho con respecto al valor de la producción. En esta nueva etapa, no solo bajaron los precios, que afectó la recaudación, sino que, además, las mineras y petroleras, al igual que empresas de otros sectores, pagan hoy menores tasas por el impuesto a la renta, salvo aquellas a las que no se les aplica la reducción porque cuentan con contratos de estabilidad tributaria de años anteriores. Existe el riesgo de una mayor disminución de la tasa del impuesto a la renta y la posibilidad de que las mineras accedan a nuevos contratos de estabilidad, lo cual puede bajar aún más la recaudación que proviene del sector extractivo.
4. Las transferencias por canon y regalías se han reducido en comparación con los años anteriores, producto del descenso de los precios de las materias primas. Las menores transferencias configuran un nuevo escenario, en especial para las zonas productoras acostumbradas a mantener una cierta relación de autonomía con el Gobierno, dadas las importantes sumas que recibían por canon. En un contexto de menores recursos, las autoridades subnacionales se ven obligadas a negociarlos bajo distinto equilibrio, en el cual el Gobierno tiene mayores grados de libertad.
5. A pesar de que en los últimos años el presupuesto de inversiones de los gobiernos subnacionales se ha reducido, los recursos se siguen destinando, en forma

prioritaria, a proyectos de transporte, de salud y saneamiento, de educación, cultura y deporte y a la actividad agropecuaria. La preocupación sobre el destino de las inversiones públicas debería centrarse en su impacto. Si bien existen avances en relación con el impacto de algunas intervenciones aún es un tema pendiente por resolver.

6. Desde hace varios años se cuestiona y critica a las autoridades subnacionales por el bajo nivel de ejecución del gasto; sin embargo, la información que publica la consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) muestra que en los últimos nueve años, en cifras agregadas, el gasto de inversión de los gobiernos regionales y las municipalidades ha crecido a una velocidad mayor que la del Gobierno. 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 del año precedente y, sobre todo, de las transferencias extemporáneas de recursos que realizan los sectores del Gobierno (Educación, Vivienda y Construcción, Transportes, entre otros) cuando su gasto sectorial se retrasa. Debido a ello, el avance de la ejecución del gasto de los gobiernos regionales supera el 100% cuando se considera el presupuesto institucional de apertura (PIA) y solo disminuye cuando se toma como referencia el presupuesto institucional modificado (PIM).
7. En cuanto a la transparencia fiscal, los ingresos recibidos por el sector privado y su uso se exponen en la contabilidad nacional de manera razonable; sin embargo, no toda la información de los pagos ambientales que realiza la industria extractiva forma parte de las cuentas nacionales. Tampoco es posible aún estimar cuánto de los fondos obtenidos por pagos ambientales obligatorios sirven para cubrir parte del gasto público ambiental. Las condiciones de acceso a la información sobre gastos ambientales obligatorios varían de acuerdo con los mecanismos de transparencia que implementa cada entidad encargada y con el grado en que haya sistematizado la información que recibe sobre gastos ambientales.
8. En el Ministerio de Energía y Minas (Minem) hay información sobre las actividades de desarrollo sostenible que realizan las empresas mineras; sin embargo, sería positivo ampliarla en aras de lograr mejores resultados. En esa línea, la iniciativa EITI puede contribuir al debate y aumentar la transparencia. Dada la relevancia que tienen las empresas mineras, conocer el impacto de sus inversiones contribuiría a mejorarlas. Si bien estas intervenciones se consideran voluntarias y, por ende, los resultados y logros son propiedad de las empresas, esto no es aplicable a los compromisos establecidos en el marco de los estudios de impacto ambiental (EIA).
9. Las empresas difunden cada vez mayor información sobre sus aportes fiscales. En el marco de EITI, sería importante estar al tanto de información adicional que permita conocer más sobre los costos de las empresas mineras, puesto que esto afecta de manera directa a la recaudación fiscal. En algunos casos, estos costos varían en función de los beneficios tributarios que obtienen las empresas mineras del Estado.

1. GENERACIÓN DE RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO

1.1 Sector minero

1.1.1 Producción de minerales

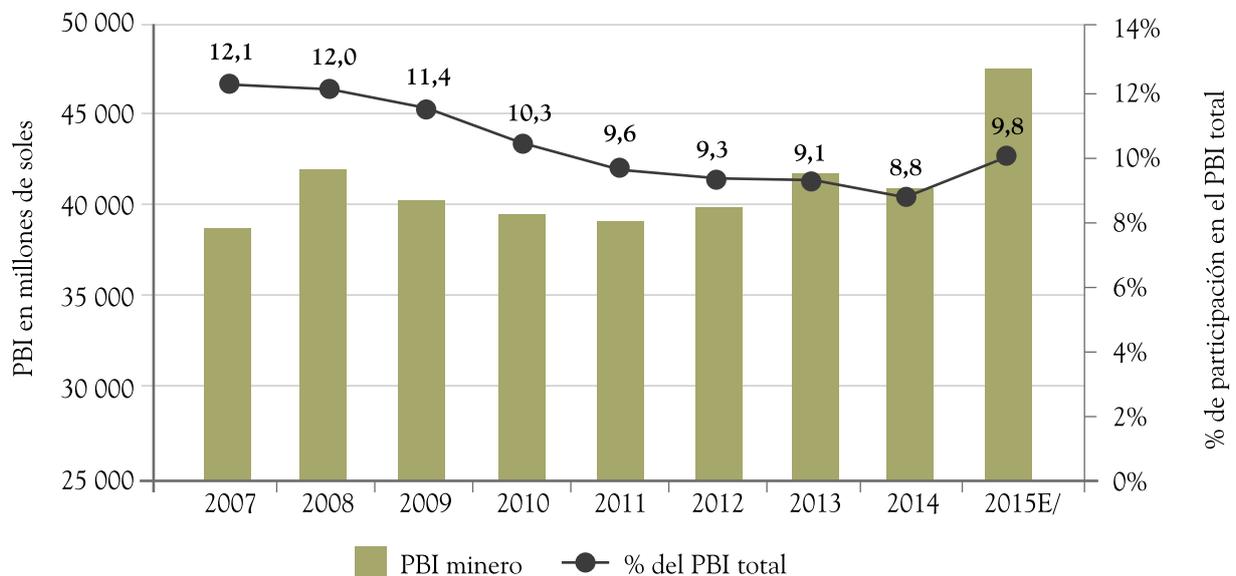
El sector minero representó el 9,8% del producto bruto interno (PBI) en el 2015, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), y el 50% de las exportaciones, de acuerdo con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat). En ambos casos, la participación del sector minero se ha reducido en los últimos años.

A pesar de que el PBI minero se incrementó entre los años 2012 y 2013, con tasas de 1,8% y 4,8% respectivamente, su participación disminuyó con respecto al total debido a que otros sectores, como otros servicios, comercio o manufactura, mostraron tasas mayores de crecimiento. En el 2015 registro un incremento explicado principalmente por la inversión en los proyectos mineros.

Gráfico 1

PBI del sector minero y participación en el PBI total, 2007-2015

(Millones de soles y porcentaje)



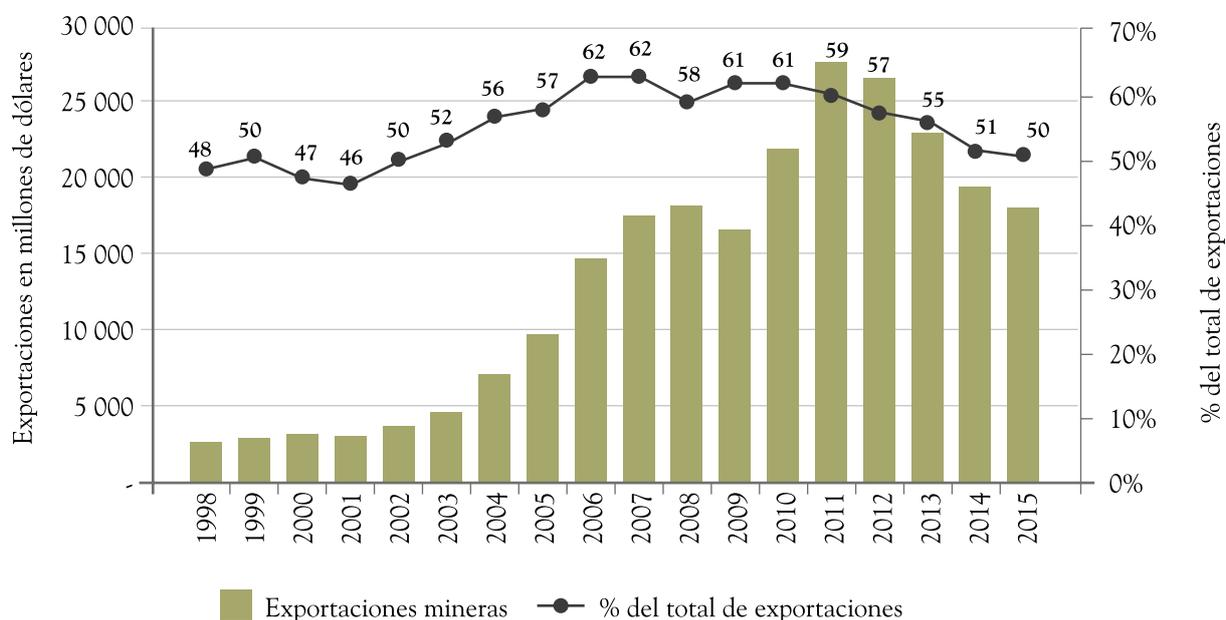
Fuente: INEI.

En cuanto a las exportaciones, si bien el volumen se ha incrementado en los últimos años (2012-2015), con excepción del oro y el estaño, su valor se ha reducido, lo que se explica principalmente por la caída de los precios internacionales de los minerales.

Gráfico 2

Exportaciones del sector minero y participación en el total de las exportaciones, 1998-2015

(Millones de dólares y porcentaje)



Fuente: Sunat.

En el 2015, y en un nuevo momento para el sector minero, posterior al auge de precios, destacan los mayores volúmenes de extracción de cobre, plata y zinc comparados con los del 2014. El cobre, principal mineral, registra una tasa de crecimiento del 23,4%, que expresa la consolidación de Hudbay (Cusco), el inicio de operación de Chinalco (Junín) y la recuperación de Antamina (Ancash). En relación con el 2011, la producción minera fue mayor con excepción del oro (-17%) y el estaño (-31%).

Cuadro 1

Volumen de producción de los principales minerales, 2005-2015

(Miles de toneladas y toneladas para oro y plata)

Minerales	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variación 2015/2014
Cobre	1 010	1 048	1 190	1 268	1 275	1 247	1 235	1 299	1 376	1 378	1 701	23,4%
Estaño	42	38	39	39	38	34	29	26	23	23	20	-15,6%
Hierro	4 565	4 785	5 104	5 161	4 419	6 043	7 011	6 685	6 681	7 193	7 321	1,8%
Molibdeno	17	17	17	17	12	17	19	17	18	17	19	13,8%
Oro	208	203	170	180	182	163	166	162	151	140	138	-1,7%
Plata	3 206	3 471	3 494	3 686	3 854	3 637	3 430	3 481	3 674	3 778	4 091	8,3%
Plomo	319	313	329	345	302	262	230	249	266	278	316	13,5%
Zinc	1 202	1 203	1 444	1 603	1 509	1 471	1 256	1 281	1 351	1 319	1 421	7,8%

Fuente: Minem.

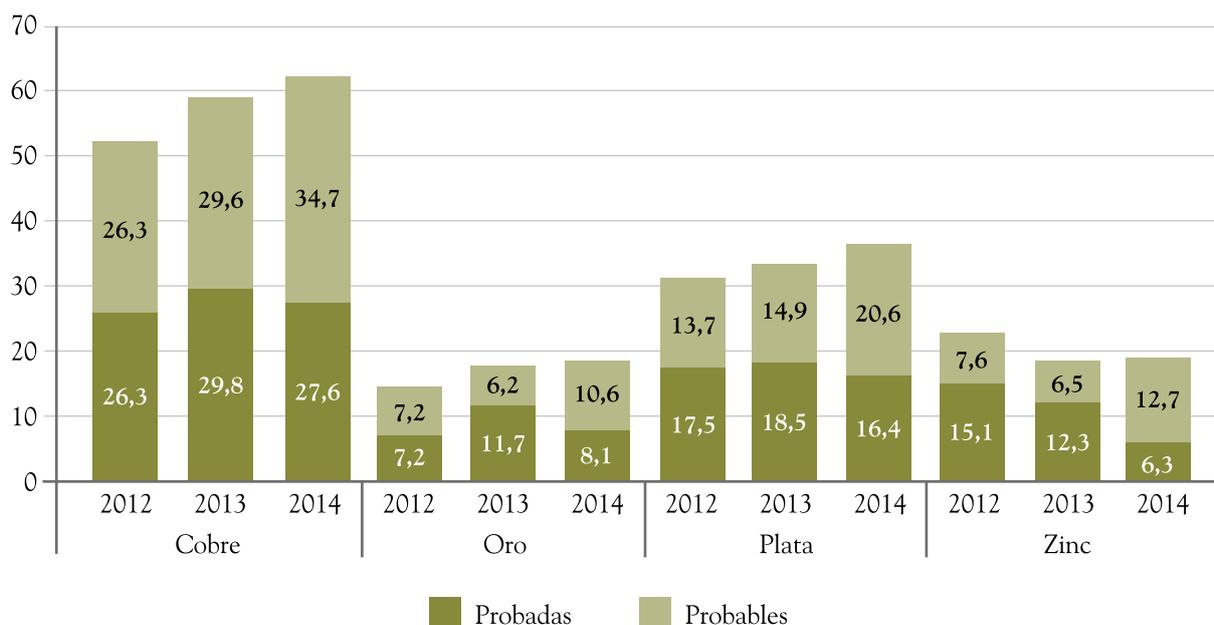
1.1.2 Reservas

En un reporte anterior mostramos las reservas probadas de los principales minerales (cobre, oro, plata y zinc), los cuales en el 2013 fueron mayores que las registradas en el 2005. Las reservas de cobre se duplicaron las de oro triplicado, las de plata se multiplicaron por 3,6 y las de zinc por 2,6. Asimismo, se incrementó la relación entre reservas probadas y probables sobre la producción. Es decir, después del auge de precios (2004-2014) existe un mayor horizonte temporal de producción.¹

Según el Anuario Minero 2015 del Minem, las reservas totales (suma de probadas y probables) de cobre, oro y zinc disminuyeron entre los años 2013 y 2014, a diferencia de las de plata, que aumentaron en 13%.² Si se calcula el ratio de reservas probadas y probables sobre la producción, encontramos que el horizonte temporal se ha incrementado, aunque si solo tomamos las reservas probadas, el ratio ha disminuido. Así, el número de años de reservas por explotar, según las reservas probadas medidas entre el 2013 y el 2014, pasó para el cobre de 29,8 años a 27,6; en el caso del oro, de 11,7 a 8,1; de la plata, de 18,5 a 16,4, y de zinc, de 12,3 a 6,3. Este último muestra la mayor caída.

Gráfico 3

Perú: Número de años de reservas de los principales minerales, según reservas probadas y probables, 2012-2014



Fuente: Minem.

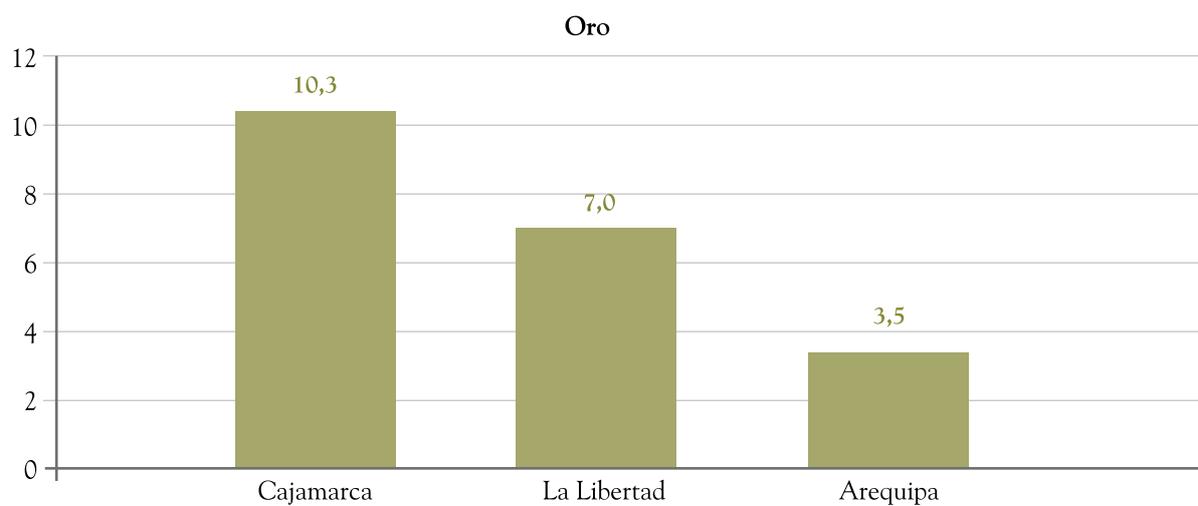
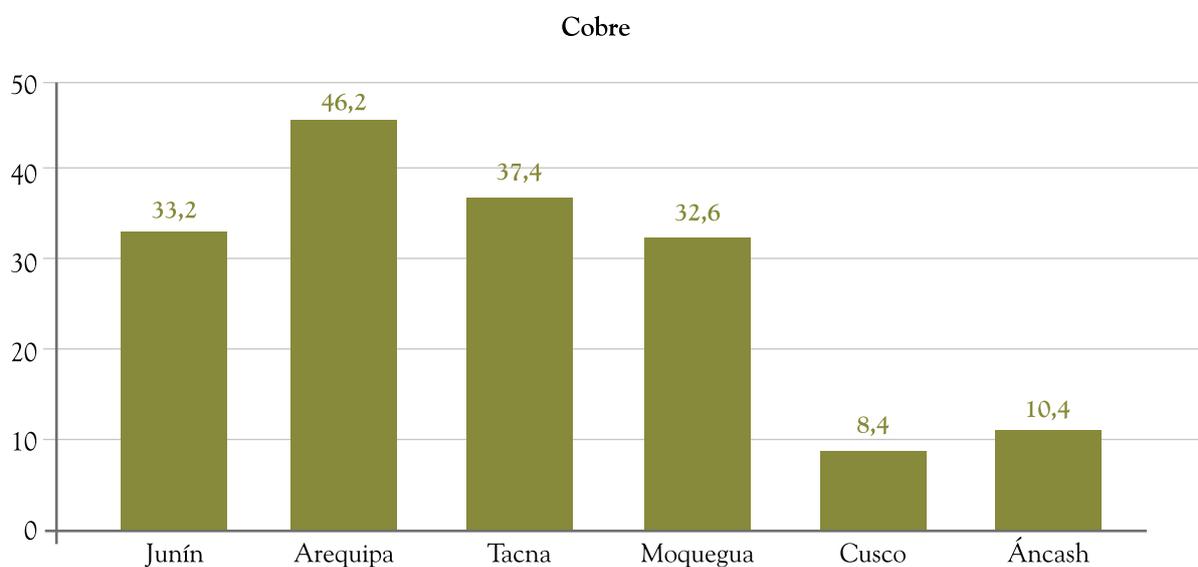
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Este horizonte temporal no es homogéneo para las diferentes regiones productoras. En el caso del cobre, el ratio a nivel nacional sobre reservas probadas indica que existen 34,7 años más de producción, mientras que Junín y Arequipa tienen 33,2 y 46,2 años más de extracción cuprífera, respectivamente. En cuanto al oro, existen 8,1 años más de producción aurífera en el país, mientras que para Cajamarca el ratio es de 10,3 años y para La Libertad de 7 años.

1 Grupo Propuesta Ciudadana (2015). *Vigilancia de las Industrias Extractivas*. Balance 2004-2014. Reporte Nacional N° 19, julio 2015. Lima.

2 Tomado de: http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=1&idPublicacion=524

Gráfico 4

Número de años de reserva para la extracción de cobre y oro, por principales departamentos, 2014

Fuente: Minem.

Estos ratios son dinámicos y se modifican no solo en función del nivel de actualización de las reservas, que se realiza anualmente, sino también del nivel de producción, el cual varía por diferentes factores. Por ello, estos ratios deben considerarse como un marco referencial sobre el potencial de explotación con que cuenta una región o el país.

Recuadro 1. La producción de cobre para los próximos años³

La tasa de crecimiento de la producción de cobre en el 2015 (23,4%) responde a los nuevos proyectos cupríferos de Toromocho y Constancia, así como a la recuperación de Antamina. Para el año 2016 se espera obtener una mayor producción de cobre impulsada por la ampliación de Cerro Verde y el aumento productivo de Las Bambas, aún en niveles mínimos por el reciente inicio de operaciones. El crecimiento del sector en el 2017 (9,4%) tendría base en la creciente producción de esta última.

Cuadro 2

Producción de cobre, 2014-2017

(Miles de toneladas métricas finas)

Empresas	2014	2015	2016*	2017*
Antamina	362	412	428	450
Southern Peru	319	322	296	300
Cerro Verde	235	256	550	575
Antapaccay	167	203	201	210
Toromocho	70	182	182	200
Constancia	0	106	125	130
Las Bambas	0	7	250	462
Resto de empresas	224	213	208	223
Total	1 378	1 701	2 240	2 550

Fuente: BCRP (2016). "Reporte de inflación. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2016-2017", marzo. Lima.

* Proyección.

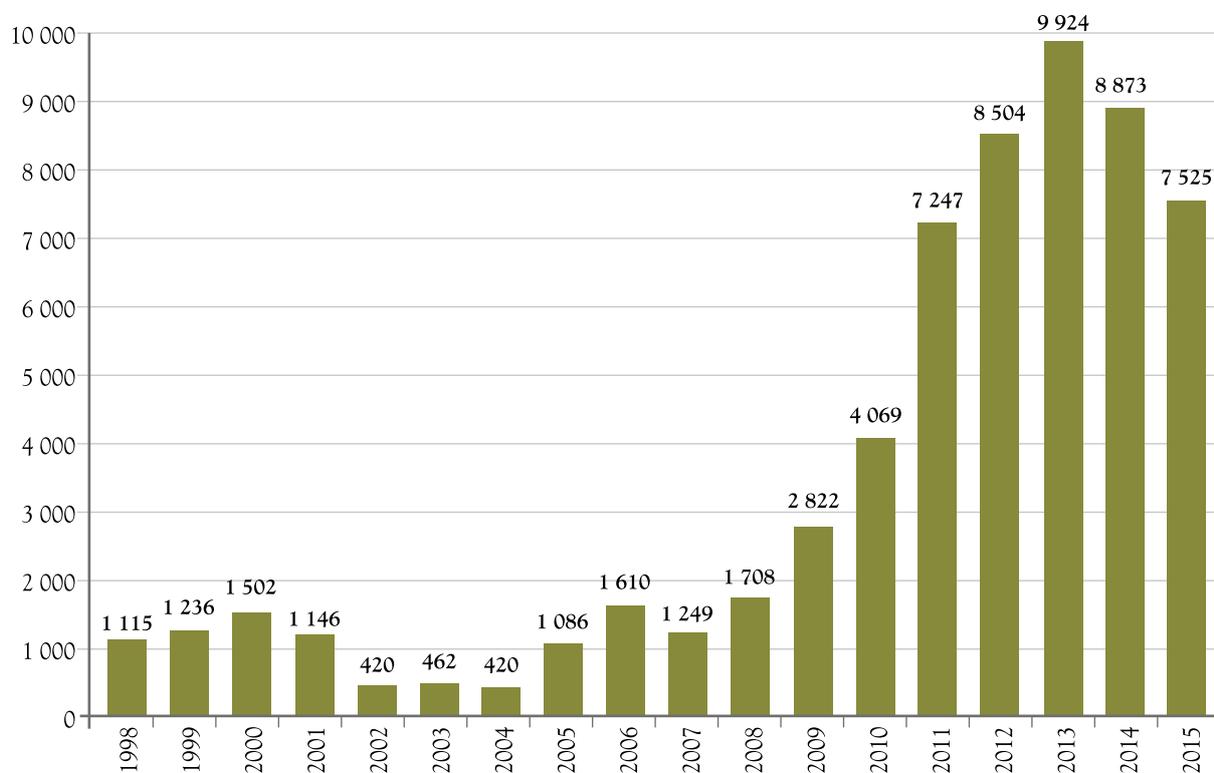
Las inversiones mineras, que hasta el 2008 no llegaban a los 2 000 millones de dólares, se incrementaron hasta más de 9 900 millones de dólares en el 2013. En el 2015, estas ascendieron a 7 525 millones de dólares, 15,2% menos que en el 2014.

³ Banco Central de Reserva del Perú (2016). "Reporte de inflación. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2016-2017", marzo. Lima.

Gráfico 5

Inversiones en minería 1998-2015

(Millones de dólares)



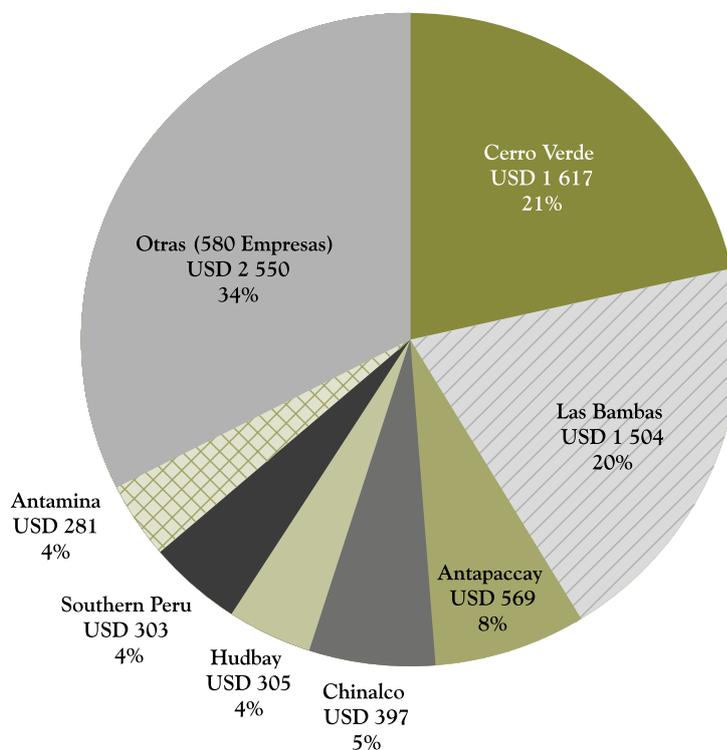
Fuente: Minem.

La inversión se concentró en la realizada por Sociedad Minera Cerro Verde en Arequipa (1 617 millones de dólares) y Minera Las Bambas en Apurímac (1 504 millones de dólares), que representaron el 41% del total. La reducción del total se explica principalmente porque ambas empresas disminuyeron sus inversiones (Las Bambas en 132 millones de dólares y Cerro Verde en 127 millones de dólares), además de la menor inversión de Hudbay Peru en 431 millones de dólares. Estas tres explican el 50% de la caída.

Gráfico 6

Inversiones en minería por principales empresas, 2015

(Millones de dólares)



Fuente: Minem.

1.1.3 Los precios de los minerales

Los precios de los minerales continuaron su senda descendente a lo largo del 2015. El precio del cobre se redujo en 25%, el del oro en 9%, el de la plata en 18% y el del zinc en 1%. Los precios del resto de los minerales también disminuyeron.

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

En palabras de la directora general del Fondo Monetario Internacional (FMI), Christine Lagarde: “se acabaron los tiempos de las vacas gordas para las materias primas”,⁴ aunque es importante precisar que se estima que los precios llegaron a su *piso mínimo* y ya no caerían más.⁵

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

5 Ver: <http://www.economiahoy.mx/mercados-eAm-mexico/noticias/7448712/03/16/El-suelo-en-el-precio-de-los-metales-apunta-a-ser-definitivo.html>

Cuadro 3

Precios de exportación de los minerales, promedio anual 2005-2015

Mineral	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variación 2015/2014
Cobre USD/lb	1,57	2,77	2,91	2,85	2,16	3,21	3,86	3,46	3,20	2,88	2,15	-25%
Estaño USD/lb	3,28	3,95	6,56	8,15	6,13	9,02	11,83	9,48	10,10	9,91	6,96	-30%
Hierro USD/tmf	33,10	38,27	38,86	56,24	43,61	62,77	113,25	88,18	82,40	56,29	30,40	-46%
Molibdeno USD/lb	28,47	21,33	26,64	27,04	9,31	13,32	13,44	10,91	8,95	9,99	5,81	-42%
Plomo USD/lb	0,68	0,83	1,16	1,00	0,73	0,92	1,12	1,00	0,95	0,90	0,75	-17%
Zinc USD/lb	0,34	0,82	0,91	0,47	0,40	0,59	0,69	0,60	0,60	0,58	0,58	-1%
Oro USD/oz	445,5	604,5	700,0	877,4	983,1	1 225,4	1 603,4	1 669,9	1 406,5	1 266,1	1 157,1	-9%
Plata USD/oz	7,28	11,44	13,36	14,96	14,27	19,05	33,82	30,23	23,91	18,86	15,42	-18%

Fuente: BCRP.

Nota: lb:libra; oz:onza; tmf: toneladas métricas finas.

1.1.4 Valor de los recursos extraídos

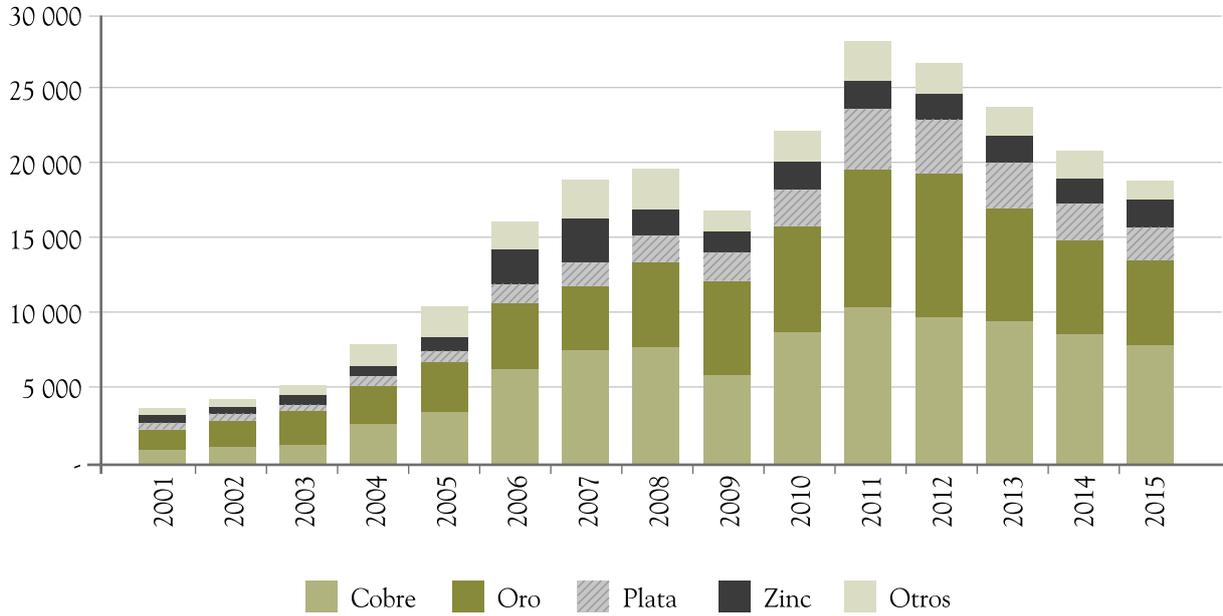
El Valor de la Producción Minera (VPM) –que se obtiene de multiplicar el precio mensual de exportación por el volumen de extracción mensual del mineral– ha crecido de manera casi constante entre los años 2001 y 2011, con una reducción entre el 2008 y el 2009 explicada por la crisis financiera internacional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

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

En los últimos años, más del 90% del VPM se sostiene en la extracción de cobre, oro, plata y zinc, de las cuales destacan los dos primeros. Para tener una idea de su importancia, estos representaron el 42% y el 30% del VPM, respectivamente.

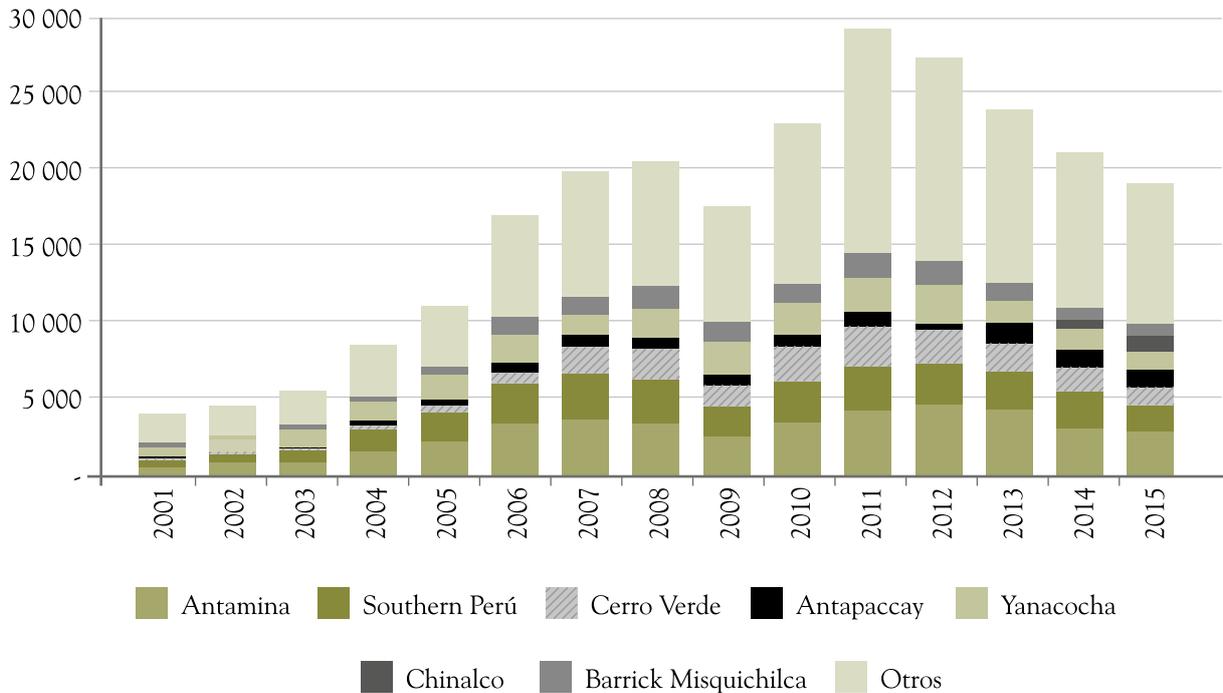
De igual forma, el valor de los recursos se concentra en pocas empresas: solo 25 de 280 titulares mineros reportados como productores en el año 2015 responden por el 81% del valor de producción y, en línea con lo anterior, se trata principalmente de mineras de cobre y oro.

Gráfico 7
Valor de la producción minera por mineral, 2001-2015
 (Millones de dólares)



Fuente: BCRP y Minem.
 Nota: Otros incluye plomo, estaño, molibdeno y hierro.

Gráfico 8
Valor de la producción minera por empresa, 2001-2015
 (Millones de dólares)



Fuente: BCRP y Minem.
 Nota: Otros incluye, en promedio, 240 empresas de diverso tamaño. Entre los años 2001 y 2012 se considera la producción de Xstrata Tintaya en el caso de Antapaccay.

En síntesis, la dinámica minera está muy concentrada, tanto por empresas como por tipo de mineral. Así, lo que suceda con la producción o el precio de los cuatro minerales mencionados, en especial del cobre y el oro, tendrá un impacto relevante. Llama la atención que seis o siete empresas mineras concentren más del 50% de la producción del sector.

Para tener una primera aproximación de cuál será la participación de los gobiernos subnacionales en la renta 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 su participación no está en función del volumen del mineral extraído en la región determinada sino de la rentabilidad de cada empresa, la cual, a su vez, está condicionada por factores como sus costos unitarios, la recuperación de las inversiones o los beneficios tributarios a los que se acoge.

Antes del auge de los precios, entre los años 2003 y 2004, el 50% del VPM se concentraba en los departamentos de Cajamarca, Ancash y Pasco. A finales del 2015, como resultado del inicio de nuevos proyectos o ampliaciones, los departamentos de Ancash, Arequipa, La Libertad, Junín y Cajamarca suman el 56% del VPM. El incremento del volumen de extracción, y en buena cuenta de los precios, ha multiplicado el VPM por 1,7 veces entre los años 2005 y 2015. Destacan el VPM de Ancash, que creció 1,2 veces; el de Arequipa, 2,8 veces; el de La Libertad, 3 veces, y el de Junín, 3 veces.

Cuadro 4

Valor de la producción minera por departamentos, 2005-2015

(Millones de soles)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variación 2015/2014
Ancash	8 019	12 265	12 719	11 231	8 497	10 728	12 649	13 095	12 540	9 130	9 410	3,1%
Arequipa	2 266	3 455	7 547	8 321	6 749	9 512	11 311	9 395	7 795	6 988	6 404	-8,4%
La Libertad	2 055	4 116	4 400	5 368	5 610	6 026	7 493	8 386	6 619	6 062	6 240	2,9%
Junín	870	2 016	2 336	2 081	1 871	2 530	3 089	2 442	2 560	4 124	6 152	49,2%
Cajamarca	5 549	5 806	3 881	5 450	7 741	7 285	8 980	9 531	6 910	6 319	6 010	-4,9%
Cusco	1 339	2 454	2 554	2 094	1 716	2 228	2 781	1 479	3 462	3 399	5 323	56,6%
Pasco	2 667	4 988	5 890	4 054	3 190	3 680	5 932	5 291	4 624	4 441	3 777	-14,9%
Moquegua	3 476	4 751	5 158	5 143	3 876	4 987	5 112	4 754	4 424	4 232	3 349	-20,9%
Tacna	3 381	4 646	4 729	3 611	2 620	3 863	4 195	3 451	3 047	3 367	3 046	-9,5%
Lima	2 042	3 717	3 987	2 995	1 896	2 833	3 192	2 788	2 256	2 342	2 836	21,1%
Ica	503	596	865	1 418	1 151	1 925	3 432	2 826	3 154	2 895	2 471	-14,6%
Ayacucho	65	307	479	725	1 032	1 353	1 976	1 935	2 230	2 084	1 828	-12,3%
Puno	1 049	1 250	2 078	2 496	1 955	2 322	2 681	2 151	2 127	2 163	1 677	-22,5%
Madre de Dios	846	1 107	1 262	1 513	1 784	2 374	3 456	1 947	2 133	1 020	928	-9,0%
Huancavelica	515	930	939	889	756	1 018	1 404	1 103	972	916	764	-16,6%
Apurímac	163	253	252	119	36	-	-	-	-	0	393	-
Huánuco	222	356	382	285	215	340	415	369	346	310	392	26,4%
Total	35 025	53 013	59 458	57 793	50 693	63 003	78 099	70 942	65 200	59 791	60 999	2,0%

Fuente: BCRP y Minem.

1.1.5 Resultados de las empresas

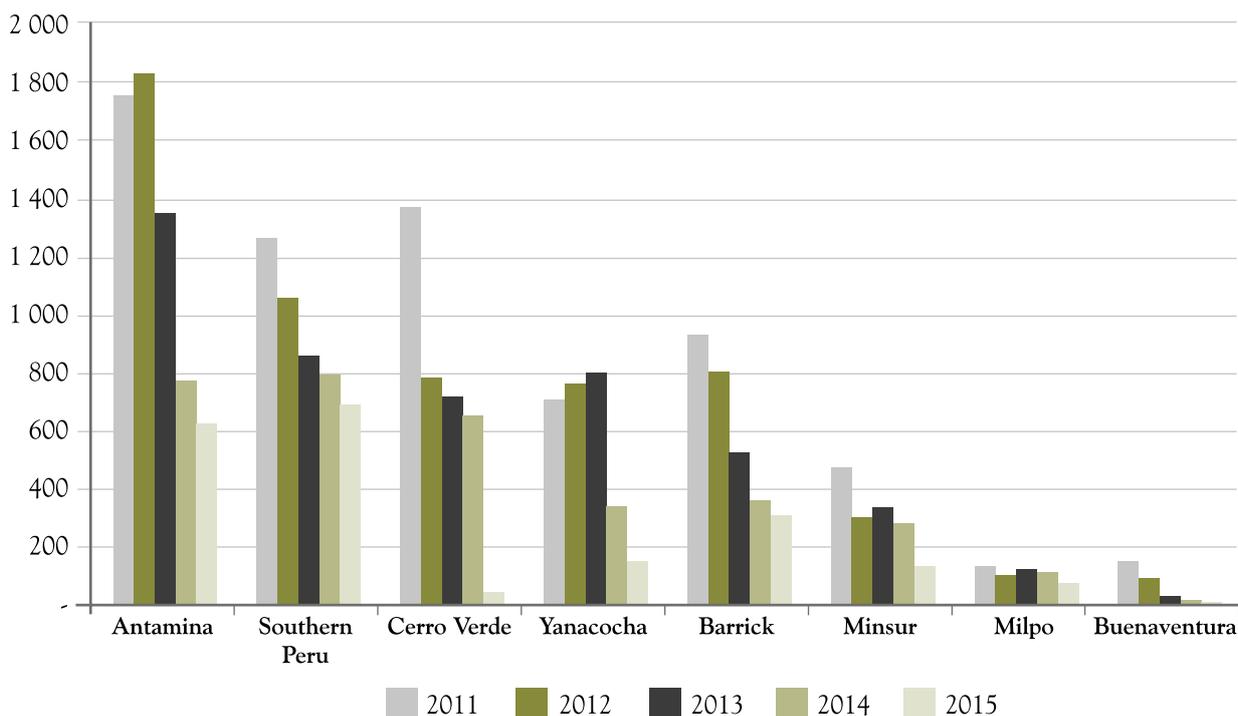
Por lo general, las utilidades de las empresas dependen, en buena parte, de mantener lo más amplia posible la diferencia entre el precio de venta y el costo unitario. Como hemos visto, los precios de los minerales se han reducido de manera sostenida desde el 2011 y, si bien el volumen de producción se mantiene en sus niveles de los últimos cinco años, la situación por empresa puede variar. Al mirar las finanzas de las principales ocho empresas –que concentran el 50% del valor de producción del sector– encontramos que su utilidad se ha reducido.

Tomemos como referencia el impuesto a la renta pagado por las empresas. Compañías como las cupríferas Antamina, Southern Peru y Cerro Verde registran una caída de sus utilidades de 19%, 13% y 93%, respectivamente. Las auríferas Yanacocha y Barrick indican una caída de 55% y 15%, cada una. Minsur, productora sobre todo de estaño, y las polimetálicas Milpo y Buenaventura, no muestran un panorama mucho mejor; en especial la última registra una reducción del 78% de sus utilidades.

Gráfico 9

Impuesto a la renta corriente pagado por las principales empresas mineras, 2011-2014

(Millones de dólares)



Fuente: EITI, Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), Bolsa de Valores de Lima (BVL) y reportes financieros de las empresas mineras.

Es evidente la disminución de las utilidades de las mineras en los últimos años y, por tanto, del pago por impuesto a la renta. Sin embargo, es importante considerar la proporcionalidad de los datos, pues no necesariamente muestran la misma reducción constante en porcentajes que cuando observamos los datos absolutos. Si comparamos el impuesto a la renta –que es el 30% de la utilidad que obtienen las empresas y que reportan en sus estados financieros como Resultado antes de impuesto a las ganancias– con el valor de la producción, obtenemos un ratio aproximado de utilidad sobre las ventas que nos permite ver el resultado de una empresa en función de su nivel de producción.

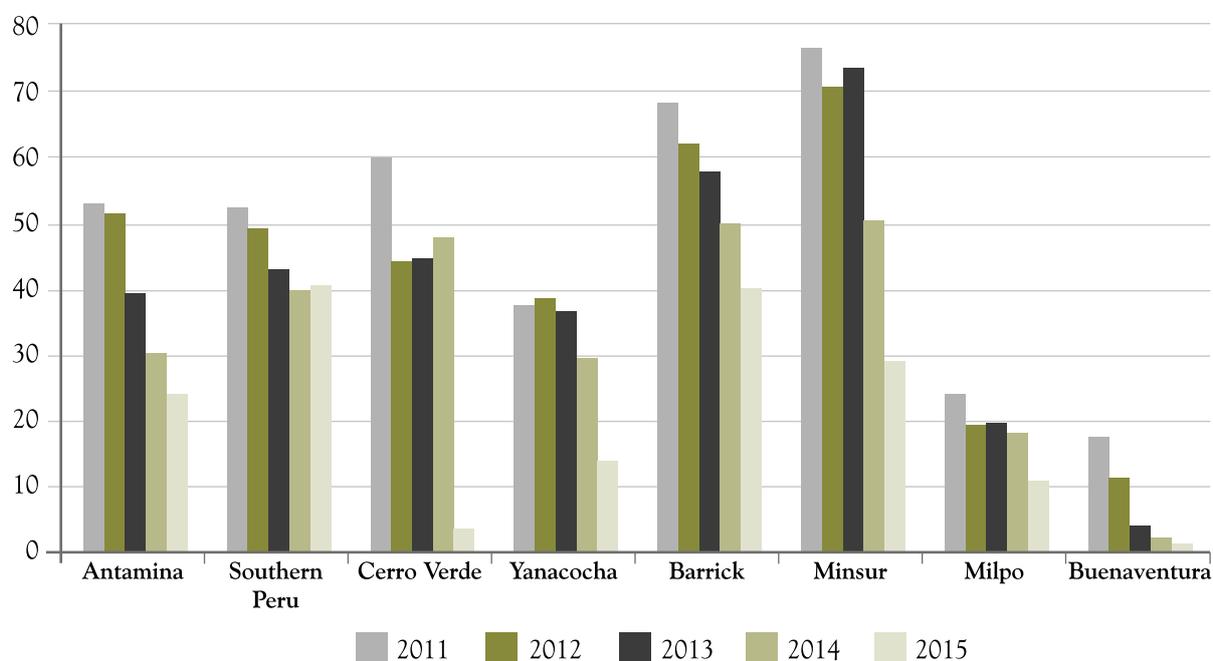
Las mineras cupríferas mantuvieron un margen de utilidad por encima del 40%, en promedio, entre los años 2011 y 2014, pese a que el precio del cobre bajó en 25% en esos años. En el 2015, el ratio se redujo para Antamina, se mantuvo para Southern y sufrió una fuerte caída para Cerro Verde. El caso de las auríferas Yanacocha y Barrick es algo distinto, pues presentaron ratios altos entre los años 2011 y 2014, mientras que el 2015 registraron importantes caídas.

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

Gráfico 10

Utilidad antes de impuestos sobre el valor de la producción, 2011-2015

(Porcentaje)



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

1.1.6 Impuestos y contribuciones

De acuerdo con la información de la Sunat, la tributación del sector minero en el 2015 alcanzó 4 349 millones de soles. Esta cifra significó una caída del 41% con respecto al 2014. El aporte del sector minero a los tributos internos recaudados por la Sunat representó el año 2004 el 7,3%; a partir de entonces creció de manera constante hasta llegar a alrededor del 25% en el año 2007. Este se ha reducido desde el 2011; ha pasado de representar el 25% ese año a menos del 6% en el 2015, sobre todo por la disminución de los precios de los minerales. En el 2014, el sector minero aportó el 9,2% del total de tributos internos, lo que se explica, 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,

Cuadro 5

Tributos internos por actividad económica, 2005-2015

(Millones de soles)

Actividad económica	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variación 2015/2014
Agropecuaria	305	348	390	394	421	491	569	666	760	793	888	12%
Comercio	3 619	4 345	5 354	6 684	7 053	7 731	9 223	10 643	12 082	12 346	12 327	0%
Construcción	840	1 142	1 491	1 820	2 316	2 904	3 566	4 677	5 604	6 256	6 496	4%
Hidrocarburos	1 380	1 859	1 996	2 304	1 932	2 665	3 895	4 445	4 369	4 395	2 516	-43%
Manufactura	7 673	8 397	8 898	9 166	9 740	10 352	11 593	12 923	13 527	12 936	13 312	3%
Minería	3 123	7 731	10 761	8 985	4 859	8 132	11 258	10 633	7 181	7 430	4 349	-41%
Otros servicios	10 801	12 859	14 359	17 370	18 816	20 805	23 658	28 112	32 828	36 589	37 074	1%
Pesca	250	243	349	208	247	397	483	364	332	360	308	-14%
Total	27 991	36 925	43 598	46 932	45 383	53 478	64 243	72 463	76 683	81 104	77 271	-5%
Participación del sector minero	11,2%	20,9%	24,7%	19,1%	10,7%	15,2%	17,5%	14,7%	9,4%	9,2%	5,6%	

Fuente: Sunat - Nota Tributaria.

que crecieron de manera significativa a partir del 2010. En efecto, si uno compara el 2015 con el 2011, encuentra que la recaudación de todos los sectores creció, salvo de minería, hidrocarburos y pesca.

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 2015 alcanzó los 1 211 millones de soles, 46% menos con respecto al 2014 cuando llegó a los 2 251 millones de soles. Es evidente que se produjo una caída sustancial en el aporte tributario del sector, tal como lo muestra el cuadro 6, lo que se explica principalmente por la caída de los precios. Lo registrado en el 2015 es el 16% de lo recaudado el 2011.

La información de la citada Nota Tributaria, base de la presente sección, hace referencia a lo pagado por cada institución, mes a mes, y no permite diferenciar ni determinar a qué período productivo pertenecen dichos pagos. Sin embargo, sí deja apreciar la tendencia mostrada por la recaudación, que responde al comportamiento de las empresas del sector.

Cuadro 6

Impuesto a la renta incluida la regularización por actividad económica, 2005-2015

(Millones de soles)

Actividad económica	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variación 2015/2014
Agropecuaria	38	52	86	54	38	44	92	76	96	85	86	1%
Comercio	936	1 213	1 602	2 235	2 099	2 267	2 909	3 430	3 878	3 790	3 435	-9%
Hidrocarburos	413	970	969	996	543	1 056	1 835	2 253	2 057	2 228	978	-56%
Manufactura	1 110	1 597	1 729	2 235	2 004	2 307	2 938	3 267	3 167	2 860	2 425	-15%
Otros servicios	2 333	3 195	3 541	4 454	4 604	5 377	6 585	8 131	8 527	8 936	9 745	9%
Pesca	68	63	114	59	54	124	134	143	94	116	76	-34%
Minería	2 168	5 767	8 703	6 743	3 018	5 618	7 764	6 456	3 321	2 251	1 211	-46%
Construcción	157	241	343	395	548	715	1 050	1 385	1 522	1 972	1 928	-2%
Total	7 223	13 100	17 087	17 169	12 907	17 507	23 308	25 141	22 662	22 239	19 883	-11%

Fuente: Sunat - Nota Tributaria.

Las regalías mineras, el gravamen especial a la minería y el impuesto especial a la minería son otros pagos que realizan las empresas del sector. Los dos últimos fueron establecidos 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 se transfieren a las localidades donde se ubican las operaciones mineras. En el 2015, los tres pagos sumaron 1 103 millones de soles, 29,1% menos que en el año 2014.

Cuadro 7

Recaudación del Gobierno por las nuevas medidas tributarias para el sector minero, 2011-2015

(Millones de soles)

Pagos de las empresas	2011	2012	2013	2014	2015	Variación 2015/2014
Gravamen especial a la minería	136	942	810	529	344	-34,9%
Regalías mineras (Ley 29788)	71	572	505	535	352	-34,2%
Impuesto especial a la minería	59	442	337	372	208	-44,0%
Regalías mineras	770	13	12	121	199	64,2%
Total	1 036	1 969	1 664	1 557	1 103	-29,1%

Fuente: Sunat - Nota Tributaria.

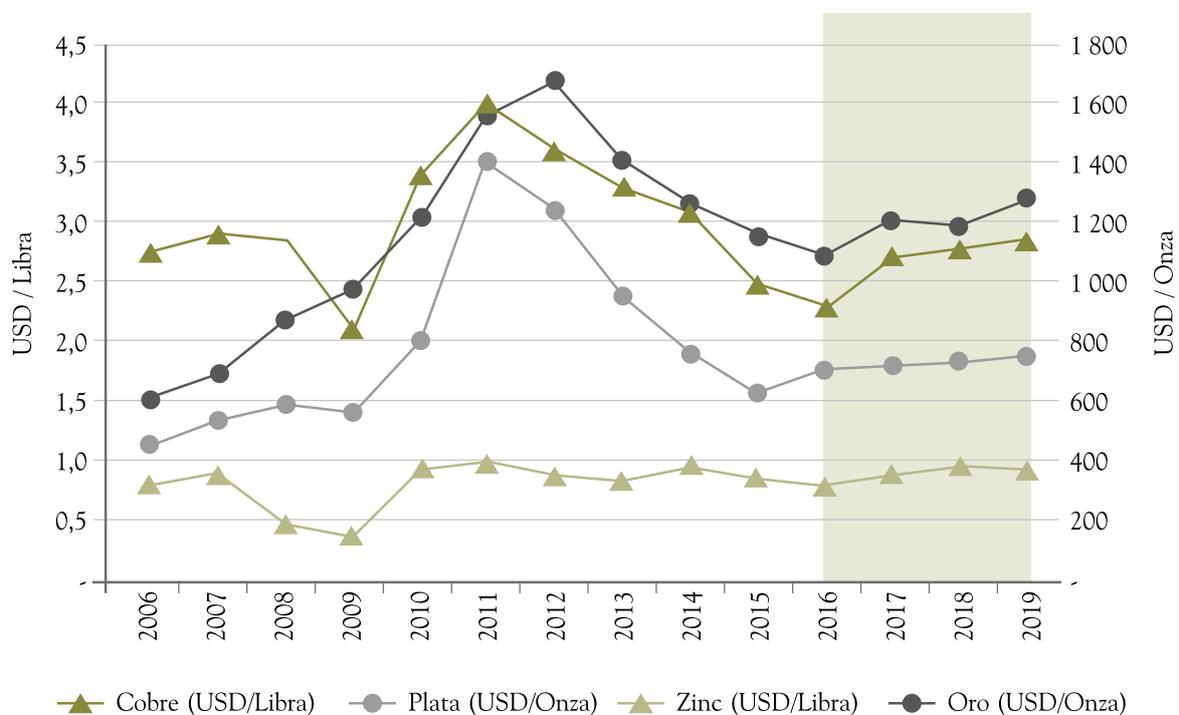
Recuadro 2. ¿Hacia dónde van los precios de los minerales?

Es más o menos claro que parte de la dinámica del sector minero, que se tradujo en importantes utilidades para las empresas e ingresos para el Estado peruano, se explica por los altos precios de los minerales registrados entre los años 2006 y 2012. La expectativa por la posible recuperación de los precios en el mediano plazo despierta interés, en la medida que el pasado auge permitió impulsar el crecimiento económico de los países con importante dotación de recursos mineros.

Según datos del Banco Mundial se espera un ligero incremento de los precios, aunque no en los niveles máximos alcanzados. En el caso particular del oro, su precio está empezando a mostrar una tendencia al alza, aunque moderada, y se calcula un promedio por encima de los 1 200 dólares la onza.⁶

Gráfico 11

Precios de los minerales, 2006-2019*



Fuente: Banco Mundial.

* Los datos para los años 2016 a 2019 son estimados.

1.1.7 La renta minera

La renta que obtiene el Estado por la extracción de los recursos mineros está compuesta por el impuesto a la renta, las regalías mineras, el gravamen especial a la minería y el impuesto especial a la minería. Los tres últimos tienen como base la utilidad operativa, definida como las ventas menos el costo de ventas más otros agregados y deducciones. La captación de la renta por parte del Estado ha presentado varias fases. Hasta el 2007,

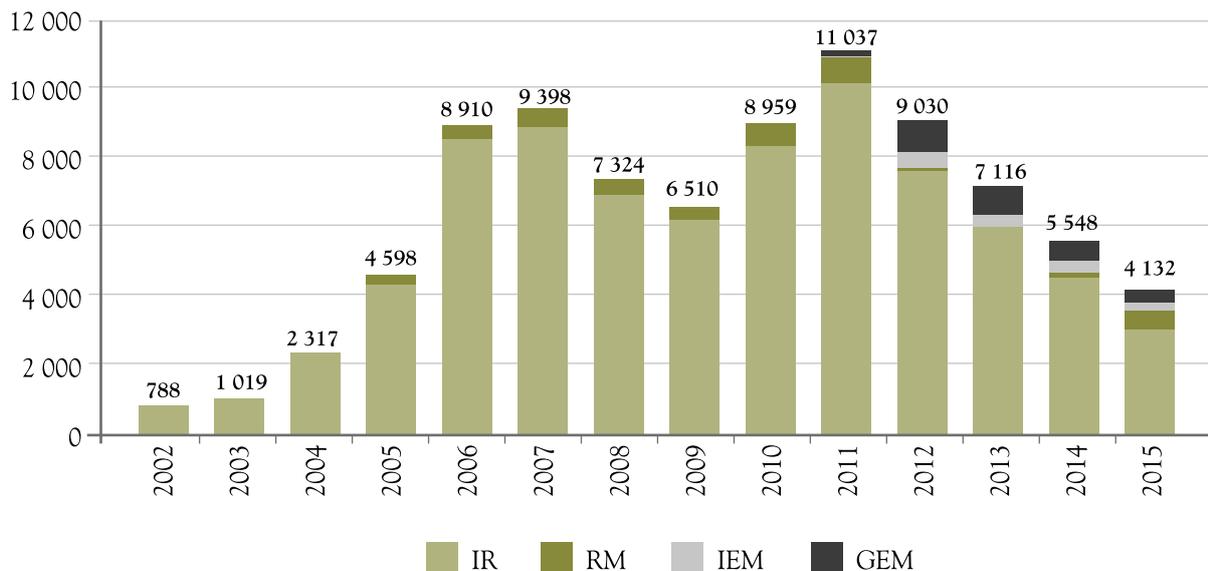
6 Ver: [http://knoema.es/wxgcxde/commodity-prices-forecast-2015-2019-charts-and-tables?variable=Copper%20\(US%20cents%2F1b\)](http://knoema.es/wxgcxde/commodity-prices-forecast-2015-2019-charts-and-tables?variable=Copper%20(US%20cents%2F1b))

la renta captada –que en buena cuenta es por el impuesto a la renta que pagan las empresas mineras– fue ascendente, impulsada por el incremento de los precios y porque la minera Antamina empezó a pagar IR desde el 2005. En el 2008, la recaudación cayó producto de la crisis internacional, pero luego se recuperó desde el 2009 hasta el 2011. A partir de ese momento, la recaudación descendió principalmente por la reducción de los precios. En el 2015 se estima que la renta minera sufrió una nueva caída, en buena cuenta por el menor IR, como lo mostramos anteriormente.

Gráfico 12

Renta minera captada por el Estado, 2002-2015

(Millones de soles)



Fuente: Sunat, Transparencia Económica.

Nota: IR = impuesto a la renta; RM = regalías mineras; IEM = impuesto especial a la minería; GEM = gravamen especial a la minería.

Cuando el Gobierno anunció la modificación del sistema tributario para la minería –que varió la regalía minera e implementó el impuesto especial a la minería y el gravamen especial a la minería– estimó que recaudaría 3 000 millones de soles más por año, siempre que los precios no cayesen. Sin embargo, los precios retrocedieron y la recaudación disminuyó. Un ejercicio pendiente es evaluar si el mecanismo permite captar más renta para el Estado.

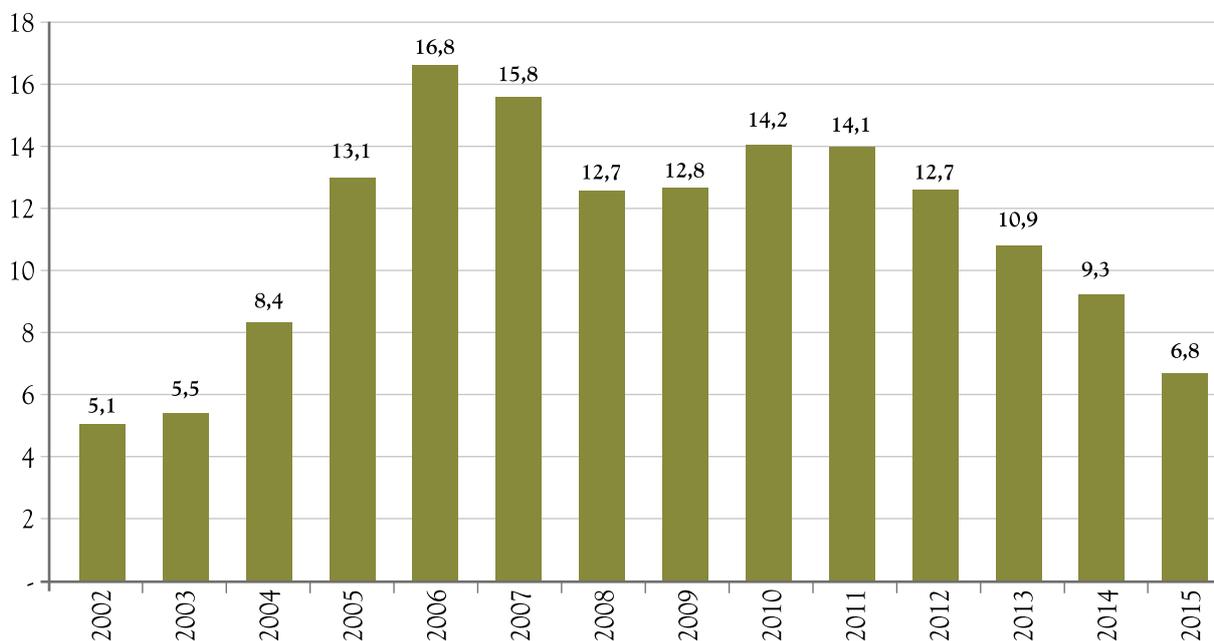
Calcular la proporción que capta el Estado de la renta minera es medianamente complicado en la medida que no existe una manera uniforme de hacerlo, primero, por la cantidad de empresas y de minerales que se extraen. Solo recientemente se conoce la información del IR que pagan las mineras y las petroleras gracias a EITI, pero esto no abarca a todas las empresas.

Debido a la falta de información, una manera de calcular la participación aproximada del Estado y de contribuir al debate es establecer la proporción de la renta minera con respecto al valor de los recursos mineros extraídos (valor de la producción minera). Así, encontramos que, a pesar del nuevo marco normativo aplicado al sector minero desde el último trimestre del 2011, cuyo objetivo es que al Estado ingrese más renta, la proporción estimada que capta ha disminuido con el pasar de los años. Se calcula que esta ascendió a 10,2% en el 2014 y a 6,9% en el 2015, lejos de la tasa registrada entre los años 2010 y 2011, que superó el 14% y más lejos aún de lo registrado entre el 2006 y el 2007, cuando promedió el 16%.

Gráfico 13

Renta minera para el Estado en relación con el valor de la producción minera, 2003-2015

(Porcentaje)



Fuente: Sunat: Transparencia Económica.

1.2 Sector hidrocarburos

1.2.1 Producción de hidrocarburos

La producción de hidrocarburos registró un incremento en los últimos años, como resultado de la entrada en operación del proyecto del gas de Camisea. Sin embargo, al observar en detalle las estadísticas encontramos que la producción de petróleo ha descendido: hoy se obtiene la tercera parte de lo que se producía a inicios de la década de 1980.

En el año 2015, la producción total de hidrocarburos líquidos fue de 149,4 miles de barriles por día (MBPD). Según Perupetro, de ese total, la producción de líquidos de gas natural (LGN) ascendió a 91,4 MBPD, mientras que la de petróleo crudo fue de 58 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.

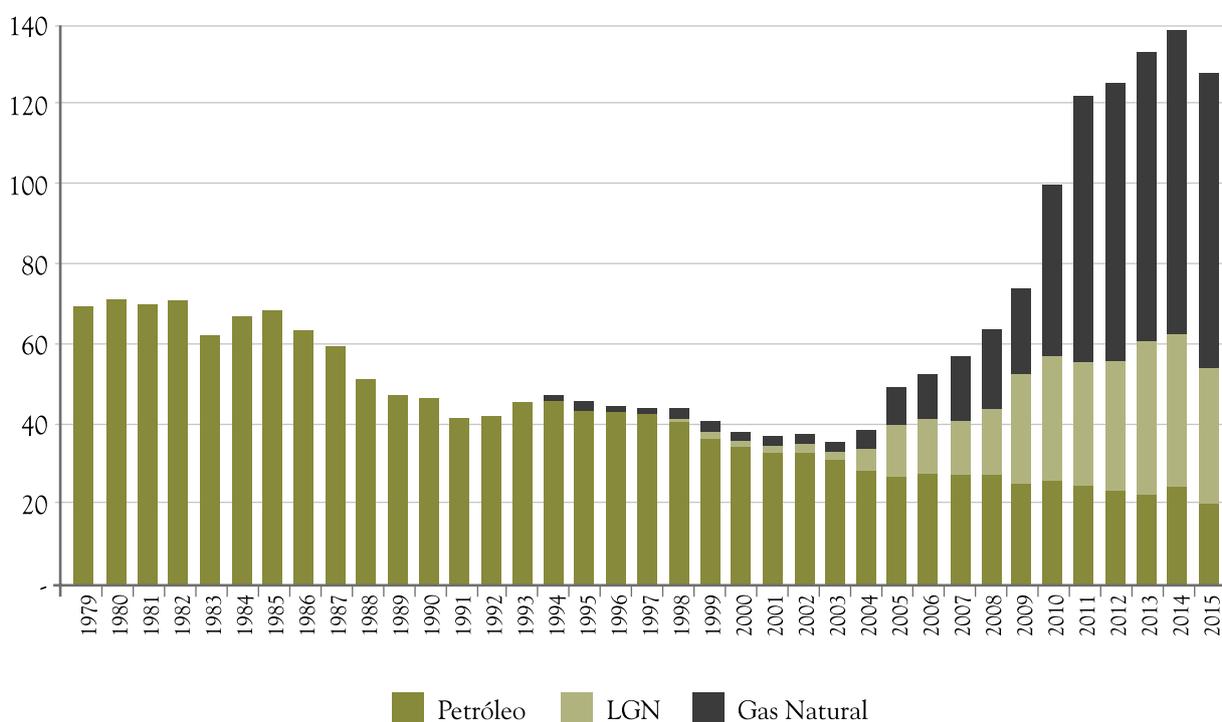
La producción de petróleo crudo ha mostrado una clara disminución. A inicios de la década de 1980, la producción estaba por encima de los 190 MBPD; diez años más tarde promediaba los 120 MBPD y, en la primera década del presente siglo, la producción promedió los 80 MBPD. En los últimos años, del 2010 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 el 2015, en cambio, de los MBPD que se producen, solo 22,3 MBPD proceden de la selva. Según Alberto Ríos Villacorta, esta disminución no sería reciente, sino que habría comenzado a inicios de la década de 1980.⁷

⁷ 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 14

Producción anual de hidrocarburos, 1979-2015

(Millones de barriles equivalentes de petróleo)



Fuente: INEI, datos de 1979 al 2012. Perupetro, datos del 2013 a 2015.

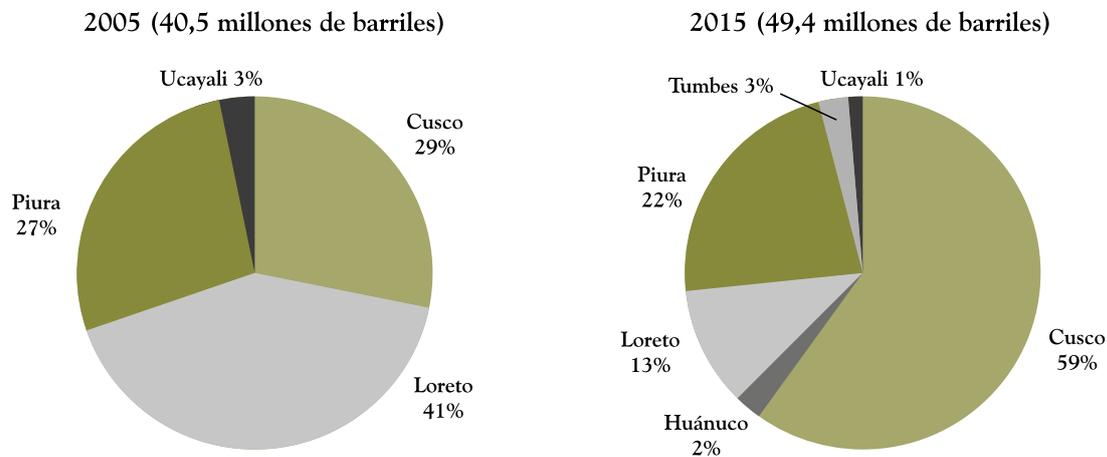
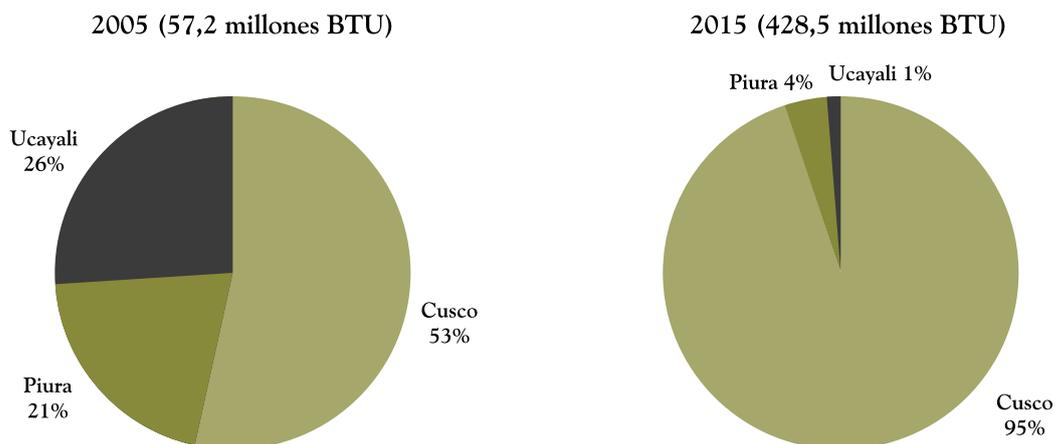
Nota: La producción de gas natural se ha transformado a barriles equivalentes de petróleo, tomando como referencia el dato del Libro Anual de Reservas de Hidrocarburos 2013, en el que se consigna que un barril de petróleo equivale a 6 000 pies cúbicos de gas.

Como se puede observar en el gráfico 15, la producción de gas natural se ha incrementado de manera sostenida desde el 2004, gracias al inicio del proyecto Camisea. La producción de LGN y de gas natural proviene principalmente de este proyecto. En el 2015, el 89% de la producción de gas natural y el 94% de los LGN se produjeron en Camisea. El proyecto está conformado por los lotes 88 y 56, ambos ubicados en la región Cusco. Si a estos volúmenes le agregamos los del lote 57, situado en la misma región, vemos que más del 95% de la producción de LGN y de gas natural se obtuvo allí. Hacemos esta precisión debido a que, como explicaremos más adelante, parte de la renta que capta el Estado por la extracción de dichos recursos se transfiere 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; además se extrae un volumen marginal en Puerto Inca (Huánuco). La producción ha descendido y el aporte de cada región varía, lo que repercutirá en la participación futura de cada una en la renta.

La producción de hidrocarburos muestra hoy un contexto diferente al de hace diez años. Para analizar cómo ha cambiado, podemos observar que, a inicios del 2005, la producción de hidrocarburos líquidos fue de 40,5 millones de barriles y la mayor parte se extraía de Loreto (41%) y Piura (29%). Diez años después, en el 2014, la producción se ha incrementado y proviene principalmente de Cusco (59%) y Piura (22%). En el caso del gas natural, hoy se extrae siete veces más que hace diez años.

Gráfico 15

Producción de hidrocarburos líquidos y gas natural, 2005 y 2015**Hidrocarburos líquidos: petróleo y líquidos de gas natural****Gas Natural**

Fuente: Minem y Perupetro.

1.2.2 Balanza comercial

Según el Anuario Estadístico de Hidrocarburos del Minem, en el 2015 la balanza comercial de petróleo es deficitaria en 28,4 millones de barriles al año, puesto que se exportaron 2,9 millones de barriles de petróleo crudo, y se importaron 31,3 millones de barriles. Esta situación se ha agravado en la medida que la producción de petróleo crudo se ha reducido con el pasar de los años, situación que no se ha podido revertir pese al proceso de privatización que se llevó a cabo en la década de 1990. En términos de valor, el déficit comercial del petróleo en el 2015 alcanzó los 1 522 millones de dólares. Dicho déficit se había incrementado producto del mayor precio del petróleo, pero dado que el mismo se ha reducido, también lo ha hecho el déficit.

La situación de nuestra balanza comercial de hidrocarburos (que además de petróleo incluye LGN y gas natural) muestra menores niveles de déficit en los últimos, e incluso en volumen de producción –Millones de barriles de petróleo equivalente– la balanza comercial de hidrocarburos se vuelve positiva. Esto se explica principalmente por la exportación de gas natural hacia el extranjero.

Cuadro 8

Balanza comercial de petróleo e hidrocarburos, 1999-2015

(Millones de dólares y barriles)

Años	Hidrocarburos*		Petróleo	
	Millones de dólares	Millones de barriles de petróleo equivalente	Millones de dólares	Millones de barriles
1999	-353	-14	-226	-11
2000	-713	-21	-490	-17
2001	-504	-17	-464	-20
2002	-492	-17	-484	-19
2003	-724	-20	-601	-20
2004	-1 029	-22	-951	-24
2005	-780	-15	-1 510	-30
2006	-1 182	-18	-1 691	-28
2007	-1 465	-19	-2 081	-30
2008	-2 472	-20	-2 810	-29
2009	-955	-12	-1 798	-29
2010	-845	13	-2 186	-28
2011	-1 018	41	-3 126	-28
2012	-454	41	-3 054	-27
2013	-1 374	55	-2 813	-26
2014	-1 342	43	-2 538	-25
2015	-1 551	27	-1 522	-28

Fuente: Minem, Dirección General de Hidrocarburos.

* Hidrocarburos incluye petróleo, gas natural y líquidos de gas natural.

1.2.3 Reservas

Las reservas dependen del precio actual y futuro del petróleo, en la medida que se puedan incrementar los factores de recuperación, sobre todo en los casos de petróleo de bajo precio, como el pesado y extrapesado.

Las reservas se incrementaron en los últimos años, por un lado, por el proyecto Camisea y, por otro, por el aumento de la exploración en un contexto de precios altos. En cuanto a las reservas probadas de petróleo,⁸ estas han registrado un importante descenso en los últimos dos años, como lo muestra el gráfico 16: en el 2015 ascendieron a 473 millones de barriles, 30% menos que en el 2014.⁹ Esto se explica por cuatro factores: la producción; la revisión y los ajustes en los límites económicos del desarrollo de los yacimientos; la curva de declinación de los mismos y los ajustes de estimación de reservas¹⁰.

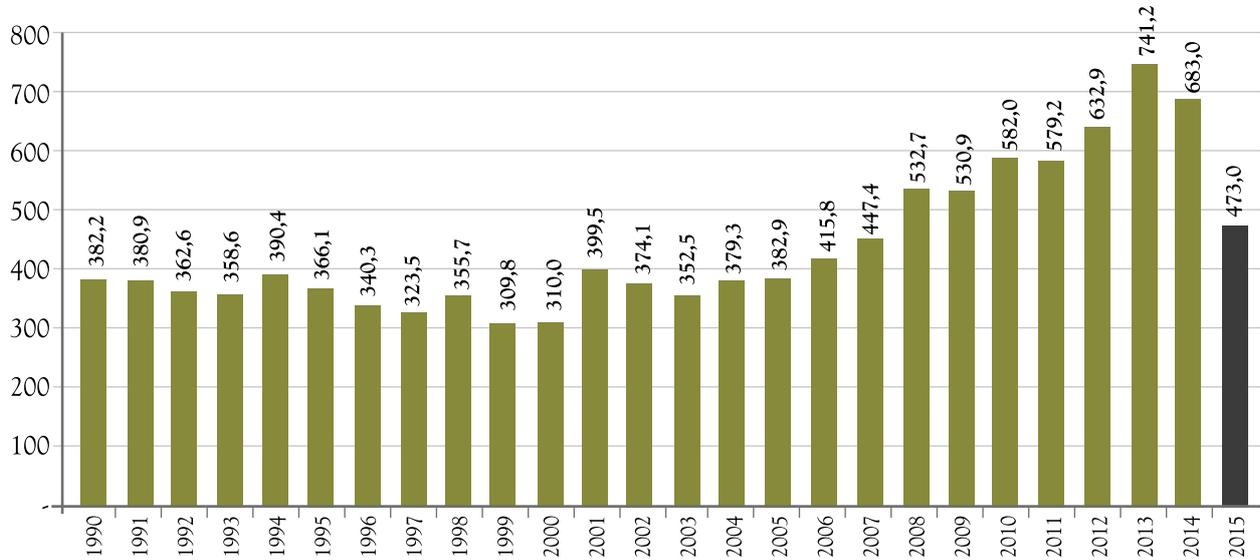
8 Las reservas probadas de petróleo son cantidades estimadas sobre la base de información geológica y de ingeniería obtenida mediante métodos confiables que demuestran, con razonable certeza, que pueden ser comercialmente recuperables.

9 Minem: Libro Anual de Reservas de Hidrocarburos. Al 31 de diciembre de 2015.

10 *Idem*.

Gráfico 16

Reservas probadas de petróleo, 1990-2015
(Millones de barriles de petróleo equivalente)

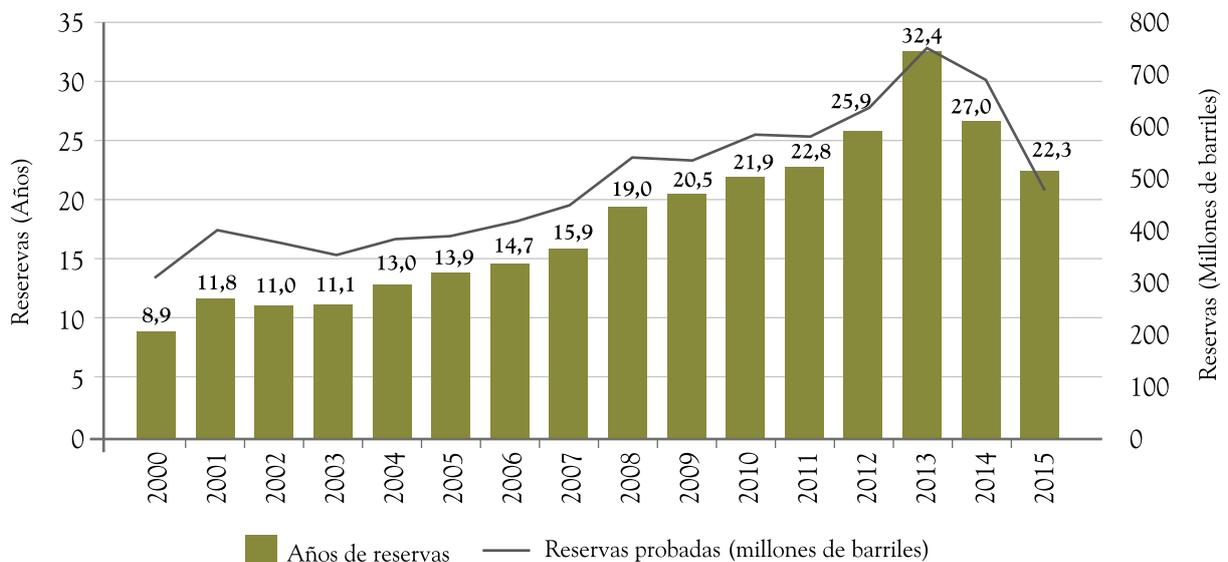


Fuente: Minem.

El ratio reservas/producción –que mide la cantidad de años de producción sobre la base de las reservas existentes– al 2015, permitirían 22,3 años de explotación, escenario que se ha acortado en función de las modificaciones del contexto en lo que se refiere a la producción y a las reservas. No obstante, existen diferencias entre regiones en relación con el horizonte temporal de las reservas. Así, en Piura, las reservas durarían los próximos 23 años, mientras que en Loreto, gracias a los recientes descubrimientos, estas durarían los próximos 36 años, aunque esta cifra podría corregirse a la baja en la medida que la producción del lote 67 está por debajo de los niveles estimados inicialmente.

Gráfico 17

Reservas y número de años de reservas de petróleo, 2000-2015



Fuente: Minem: Libros de reserva y estadística petrolera.

De acuerdo al ritmo del sector petrolero, en el 2015, la producción ha disminuido y las reservas también se han ajustado a la baja, lo cual se ha traducido en una menor cantidad de años de reservas. Antes del auge de precios, en 2003, el horizonte temporal de recursos petroleros indicaba que había recursos para 11,1 años. Luego, este horizonte temporal se incrementó regularmente y llegó a ser de 32,3 años en el 2013. A partir de ese año se evidencia una reducción en función del nuevo contexto de precios bajos. Existe una dinámica que está cambiando y, aunque es difícil conocer un dato con cierta certidumbre, es importante contar con esta información, en la medida que busquemos una adecuada gestión de nuestros recursos naturales.

Los lotes de donde se extrae la mayor cantidad de petróleo también tienen las mayores cantidades de reservas. Los lotes X (18% de las reservas petroleras al 2015), lote Z-2B (17%), lote 8 (13%) y lote 192 (12%) son los principales y concentran el 60% de las reservas y el 58% de la producción.

1.2.4 Precios de los hidrocarburos

Un aspecto importante es el valor con el que se extraen los recursos, toda vez que el Estado peruano –y, en general, los Estados productores de petróleo– determinan las regalías que pagarán las empresas sobre la base de ese valor.

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; sin embargo, 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 elevadas.¹¹

La regalía, determinada en cada contrato, está constituida por un porcentaje de la valorización de la producción fiscalizada de hidrocarburos y, una vez que las empresas la pagan al Estado, este le transfiere el derecho de propiedad de los hidrocarburos extraídos.¹² La determinación de esta regalía no es estándar, sino que varía de acuerdo al contrato; además se estima 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 económico.¹³

La valorización de la producción fiscalizada toma como referencia una canasta de precios definida oficialmente por Perupetro, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 del Decreto Supremo 049-93-EM:

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 'Platts 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.

11 OSINERG (2005). La Organización económica de los hidrocarburos en el Perú. Lima.

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

13 Grupo Propuesta Ciudadana (2014). Reporte Nacional 18 de Vigilancia de las Industrias Extractivas. Lima.

A partir del análisis de la canasta de precios West Texas Intermediate (WTI), a la cual el mercado le ha asignado una función de referente del valor, tenemos que el precio del petróleo se ha incrementado en los últimos 30 años, aunque ha mostrado mucha volatilidad. Desde mediados de la década de 1980 hasta el 2000, el precio WTI se ubicó en un promedio de 20 dólares 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 Oriente Medio. Adicionalmente, la recesión en Estados Unidos –que trajo como consecuencia la caída del dólar– y la negativa de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a elevar su producción,¹⁴ llevaron a que al final del primer semestre del 2008 el precio del petróleo alcanzara los 145 dólares por barril.

Sin embargo, dicho precio –que se pensó que llegaría a 200 dólares 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 los minerales y, principalmente, el petróleo, una oportunidad de negocio, bajo la lógica de que los mercados de las materias primas son un activo similar a las inversiones de capital sin entender sus diferencias esenciales.¹⁵ 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, con un promedio entre 35 dólares y 40 dólares el barril, entre los meses de noviembre del 2008 a marzo del 2009. A partir de esa fecha, el precio se ha ubicado entre 80 dólares y 100 dólares, y muestra una tendencia a la baja en los últimos meses del 2014, la misma que, a partir del segundo semestre, llevó el precio a casi 50 dólares el barril, en promedio.

El precio del barril de petróleo empezó a descender a partir de la segunda mitad del 2014 y continuó esa tendencia a lo largo del 2015, que se explica por el incremento de la oferta en el mercado internacional, la desaceleración de la economía china, el fortalecimiento del dólar y un invierno de baja intensidad en el hemisferio norte.¹⁶

Es bastante claro que el ciclo de precios altos del petróleo terminó, el mismo que cubrió aproximadamente el periodo 2004-2014. A partir de ese momento no existe certeza sobre cuál será su cotización promedio, ni tampoco hay consenso sobre cuándo habrá un próximo ciclo de precios altos. Existen proyecciones, como las del Banco Mundial y la Secretaría de Energía de Estados Unidos que mostramos en el gráfico 18, las cuales proyectan que el precio se recuperará, pero finalmente son solo proyecciones.

14 La OPEP se creó como instrumento de defensa de los precios, agrupa a países productores de petróleo.

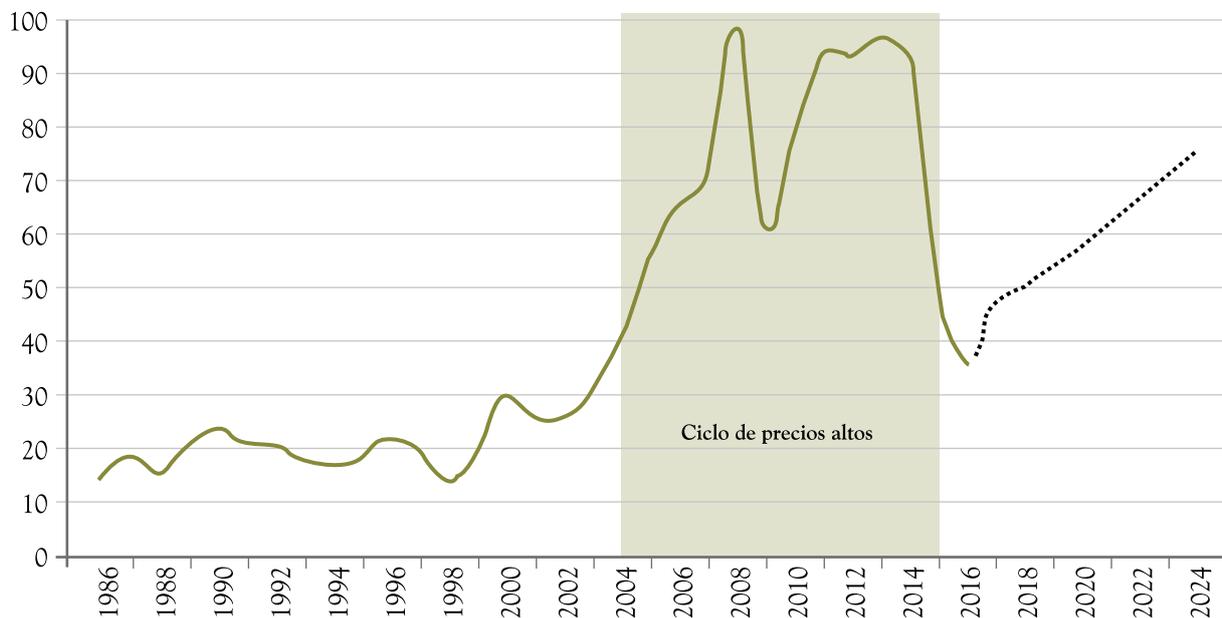
15 Ver: <http://www.cristaldemira.com/articulos.php?id=1778>

16 Minem: Libro Anual de Reservas de Hidrocarburos 2015.

Gráfico 18

Precio internacional del petróleo (WTI), 1986-2024

(En dólares)



Fuente: Banco Mundial y Secretaría de Energía de Estados Unidos.

Nota: Los datos del 2015 al 2024 son estimaciones.

1.2.5 Valor de los recursos extraídos

Al igual que en el sector minero, una primera mirada a la dinámica del sector hidrocarburos nos la da el valor de la producción de los hidrocarburos (VPH), que se obtiene al multiplicar el volumen del recurso extraído por el valor de la canasta asignada a cada lote. 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.

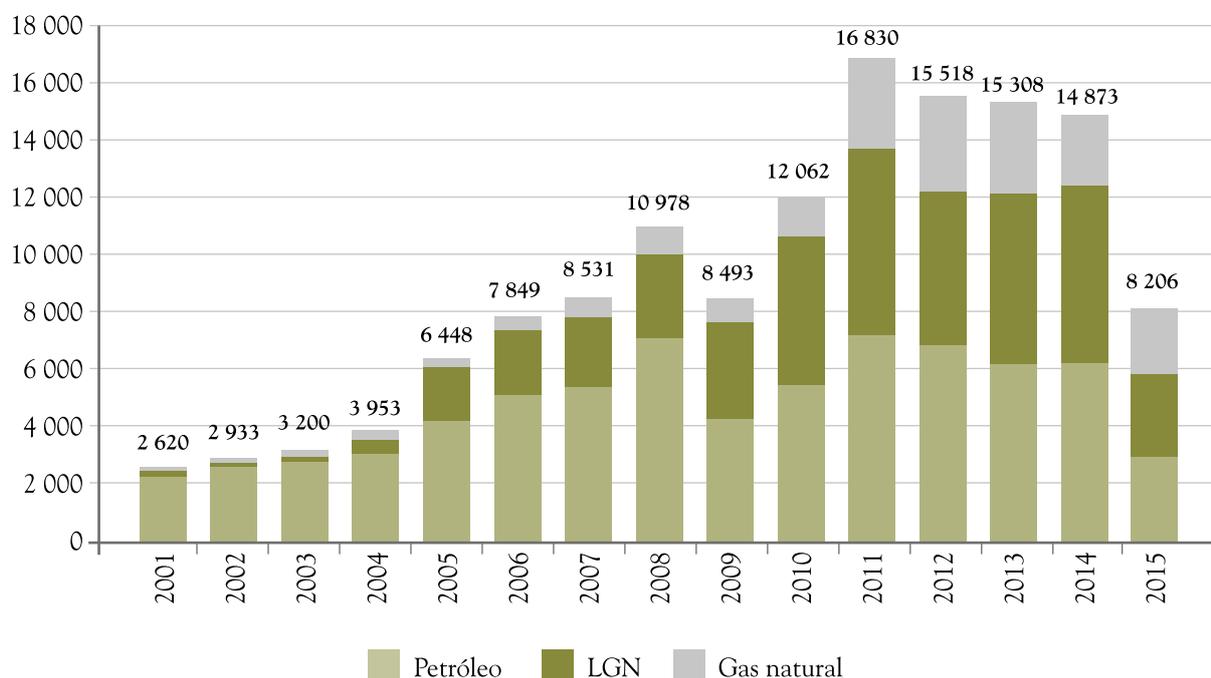
De acuerdo a los datos de Perupetro, en el 2015 el VPH ascendió a 8 206 millones de soles (2 555 millones de dólares), 45% menos que en el 2014, cuando llegó a 14 873 millones de soles (5 270 millones de dólares). El VPH mide los recursos en valor extraídos, razón por la cual, mientras más se extraiga o más alto se cotice, la región productora recibirá más ingresos a través de su participación en el canon.

En el gráfico 19 podemos ver el comportamiento del VPH y su relación con el precio internacional del petróleo. El VPH se explica principalmente por la producción de petróleo y LGN; ambos productos sustentan el 80% del VPH y, como hemos mencionado, ambos dependen de las variaciones del precio internacional del petróleo. El valor de los recursos extraídos se ha incrementado por dos factores: (i) la mayor producción de LGN y, sobre todo, de gas natural; y (ii) el incremento del precio internacional del petróleo. Así, el VPH en el 2015 registra una fuerte reducción y se acerca a niveles previos al 2004, principalmente por la caída de los precios de los recursos. Se calcula que en los próximos dos a tres años se mantendrá en niveles similares, lo cual tendrá impacto en las futuras transferencias de recursos.

Gráfico 19

Valor de la producción de hidrocarburos según tipo de recurso, 2001-2015

(Millones de dólares)



Fuente: Perupetro.

Como hemos señalado, un porcentaje del VPH retorna a la región productora bajo la figura del canon petrolero o gasífero. El primero está conformado por el 15% del VPH, además del 50% del IR, y lo reciben los departamentos productores. Posteriormente, se estableció un porcentaje adicional de 3,75% del VPH como sobrecanon petrolero.¹⁷ El canon gasífero para el Cusco está conformado por el 50% de las regalías y el 50% del impuesto a la renta de tercera categoría que paga el operador del proyecto.¹⁸

Cuando desagregamos el VPH por región vemos que el ingreso del proyecto Camisea ha cambiado la configuración regional. Hasta el 2007, de Loreto se obtenía –en valor– la mayor cantidad de recursos hidrocarburíferos; en el 2008, fue de Piura; desde el 2009, los mayores recursos se extraen del Cusco y, desde el 2010, representan más del 50% del total. Hace 15 años, casi el 60% de los recursos provenía de Loreto y hoy, al finalizar el 2015, menos del 10%.

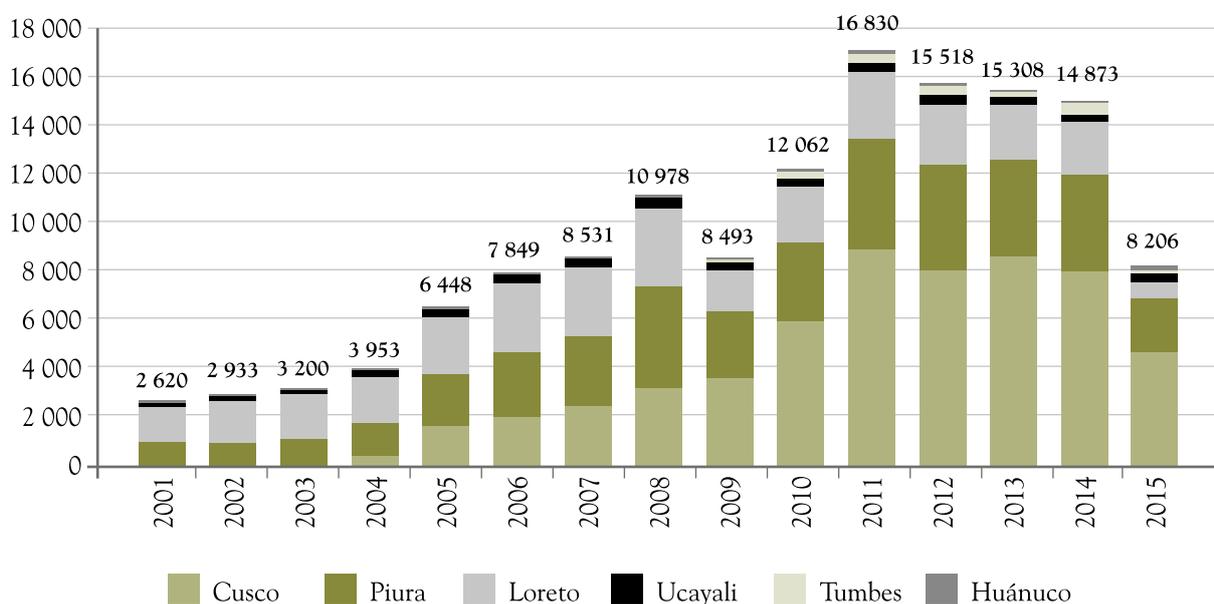
¹⁷ El sobrecanon se creó para el caso específico de los departamentos de Ucayali y Tumbes. En 1976 se destinó como canon el 10% del valor de producción del petróleo al departamento de Loreto, por un periodo de diez años. En 1981 se amplió el horizonte temporal hasta el agotamiento del recurso. Cuando se creó el departamento de Ucayali y se lo separó de Loreto, quedó sin canon petrolero. Por ello, la Ley de Presupuesto de 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 23871, del 14 de junio de 1984, elevó en 2,5% la participación y creó el sobrecanon para Tumbes. Posteriormente, se extrajo petróleo en bajas cantidades de Tumbes y Ucayali, por lo que Piura y Loreto recibieron a su vez sobrecanon. En junio de 2011 se dio la ley de homologación del canon petrolero, la cual estableció que el canon petrolero se define como el 15% del valor de la producción y el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas petroleras.

¹⁸ 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.

Gráfico 20

Valor de la producción de hidrocarburos según región, 2001-2015

(Millones de dólares)



Fuente: Perupetro.

1.2.6 Impuestos y contribuciones

A diferencia del sector minero, donde el aporte se hace en función de 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 desembolso son las regalías. 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 contenida en la Nota Tributaria 30,¹⁹ esta 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, a través de Perupetro, firma contratos de explotación y exploración con las empresas, en los cuales se establecen las condiciones de extracción y pago. Los 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 estas pagan una regalía.
- **Contrato de servicios:** las empresas reciben una retribución de acuerdo con el nivel de la producción, luego de que el Estado vende el producto y descuenta los costos asociados al transporte y la 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 hidrocarburos,²⁰ es decir del VPH. Luego de que el Estado recauda –o determina– la regalía o la regalía equivalente,

¹⁹ Ver: http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/informes_publicaciones.html

²⁰ Artículo 3 del Decreto Supremo 049-93-EM, Reglamento para la aplicación de la regalía y retribución en los contratos petroleros.

parte de esta se transfiere 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 este no depende de cuánta regalía se cobró. Por esta razón se deduce que la regalía siempre debe ser mayor que el canon.

Perupetro publica los datos de las regalías y regalías equivalentes en su página web y los presenta en un cuadro de ingresos para el Estado, en dólares.²¹ En el año 2015, los ingresos para el Estado por concepto de regalías –incluidas las equivalentes– ascendieron a 2 475 millones de soles, 49% menos de lo que se obtuvo en el 2014. Esta caída se debió al menor precio del petróleo.

De acuerdo a la información de la Sunat, la tributación del sector hidrocarburos en el 2015 alcanzó los 2 516 millones de soles. Esta cifra significó una reducción del 43% con respecto al 2014. En promedio, en los últimos años (2004-2014), el aporte del sector a los tributos fue del 5%, situación que se revirtió en el 2015, cuando llegó a 3,3%. En el caso del IR, este alcanzó los 978 millones de soles en el 2015, 56% menos que en el 2014.

1.2.7 La renta hidrocarburífera

De la misma manera que para el sector minero, calcularemos la renta que obtiene el Estado del sector hidrocarburos. Esta se compone de las regalías (incluidas las equivalentes) y el impuesto a la renta. La renta se ha incrementado de manera proporcional a la mayor

Gráfico 21

Renta hidrocarburífera captada por el Estado, 2004-2015

(Millones de soles)



Fuente: Perupetro y Sunat.

²¹ Perupetro. Ingresos al fisco. Tomado de: <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/571a3306-39b3-4856-81f4-8a24743e4d02/IF+Historico+2005-2015.pdf?MOD=AJPERES&Perupetro%20/%201F%20Historico%202005-2015>

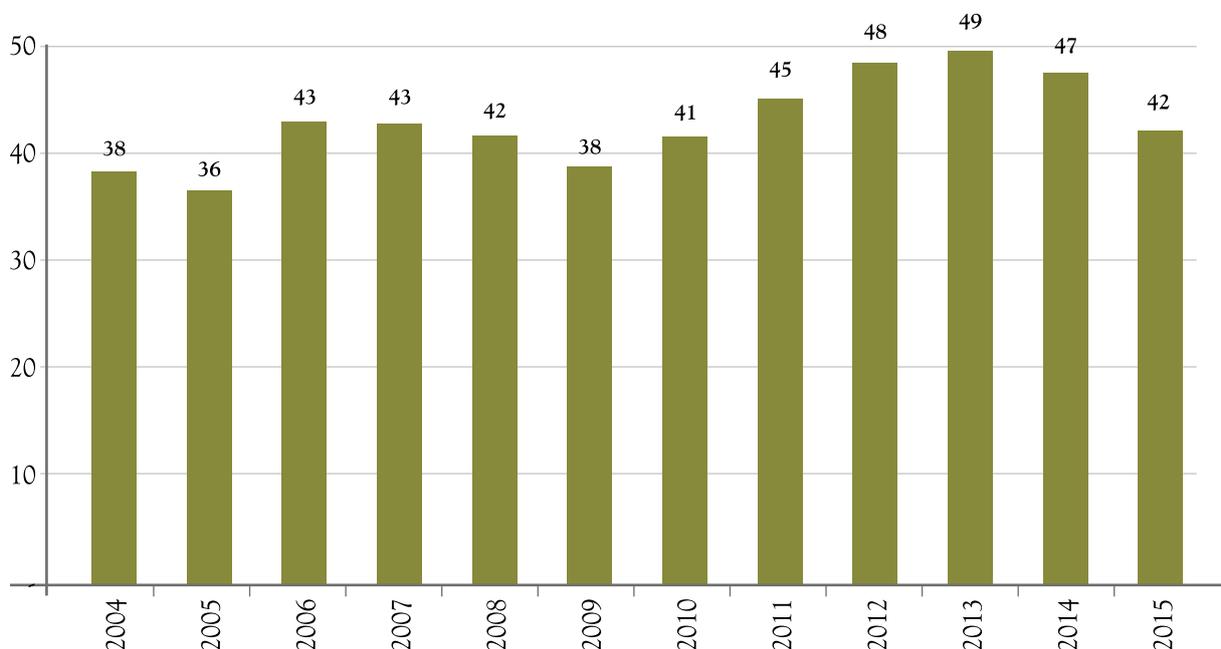
extracción en valor y en volumen del sector, donde es claro el aporte del proyecto Camisea, tanto en regalías como en impuesto a la renta. En los últimos años, también es evidente el aporte por impuesto a la renta, el que se ha incrementado de la mano de la mayor utilidad que obtienen las empresas socias del Consorcio Camisea, lote 88 y lote 56. Las empresas asociadas son Hunt Oil, Pluspetrol Camisea, Pluspetrol lote 56 S.A, entre otras.

Al igual que en el caso del sector minero, estimaremos la proporción de la que participa el Estado a través del cálculo de la proporción de la renta hidrocarburífera en relación con el VPH. En promedio y hasta el 2009, el Estado captó el 40% del VPH, mientras que desde el 2010, siempre en promedio, captó el 46%. El incremento responde en buena cuenta al mayor aporte del impuesto a la renta, dado que, por regalías, el Estado capta en promedio, en los últimos diez años, el 32% del VPH. En el 2015 se registra una reducción, lo cual se produce por un desfase en el pago del impuesto a la renta, el mismo que ha caído a una mayor velocidad, pues, a diferencia de las regalías, su pago se puede fraccionar.

Cabe precisar que la captación 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 captación 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 haya estado a la par o por encima del sector minero.

Gráfico 22

Renta hidrocarburífera captada por el Estado en relación con el valor de la producción, 2004-2015
(Porcentaje)



Fuente: Perupetro y Sunat.

2. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

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

2.1 Transferencias al nivel subnacional

Las rentas generadas por los sectores de minería e hidrocarburos que se transfieren a las regiones son las siguientes:

- 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)

Las transferencias por regalías mineras ya no son una contraprestación por la extracción del recurso, sino más bien por la obtención de una determinada utilidad al extraerlo. El Focam constituye una compensación a las provincias por donde transita el gasoducto que lleva el gas natural desde los lotes 88 y 56 hasta la costa. Adicionalmente, existen transferencias asociadas a la explotación o aprovechamiento de otros recursos como el canon hidroenergético, el pesquero y el forestal.

Las transferencias acreditadas por actividades extractivas a los departamentos –municipalidades, gobiernos regionales y universidades–²² hasta diciembre de 2015 alcanzaron los 5 899 millones de soles, cifra que incluye el interés generado.²³ El monto es menor al que recibieron las instituciones mencionadas el 2014, año en que alcanzó los 8 040,7 millones de soles. La disminución se explica no solo por la caída del canon minero, como en los dos años anteriores, sino también por la reducción de las transferencias por canon petrolero y gasífero. Por tercer año consecutivo, las transferencias sufrieron una caída y para el 2016 se prevé un nuevo descenso, de acuerdo a las cifras del MEF.²⁴

22 Las transferencias por canon minero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal para las universidades están incluidas en las transferencias a los gobiernos regionales, los cuales, de acuerdo con la norma, tienen hasta cinco días para transferir dichos recursos a los beneficiarios finales (artículo 17 de la Ley 29626).

23 Recordemos que el MEF tomó la decisión unilateral de centralizar los fondos del canon en una cuenta única bajo su control de acuerdo con la Resolución Directoral 013-2008-EF/77.15, que estableció el 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 014-2008-EF/77.15, que precisó y modificó disposiciones de la Resolución Directoral 013-2008-EF/77.15. Estos mecanismos permiten que dichos recursos obtengan ingresos adicionales por intereses.

24 Ver: http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/anexos/anexo_RD027_2015EF5001.pdf

Cuadro 9

Transferencias acreditadas a los gobiernos locales y regionales por actividades extractivas, 2015

(Millones de soles)

Recurso	Gobiernos locales	Gobiernos regionales	Universidad pública	Total
Canon minero	1 695,0	565,0	–	2 260,1
Canon gasífero	1 286,5	429,0	–	1 715,6
Canon petrolero	513,4	251,0	46,2	810,6
Regalía minera	444,0	83,3	26,5	553,8
Focam	173,3	73,1	21,4	267,9
Canon hidroenergético	163,3	54,4	–	217,7
Canon pesquero	55,2	18,4	–	73,6
Total	4 330,9	1 474,3	94,1	5 899,3

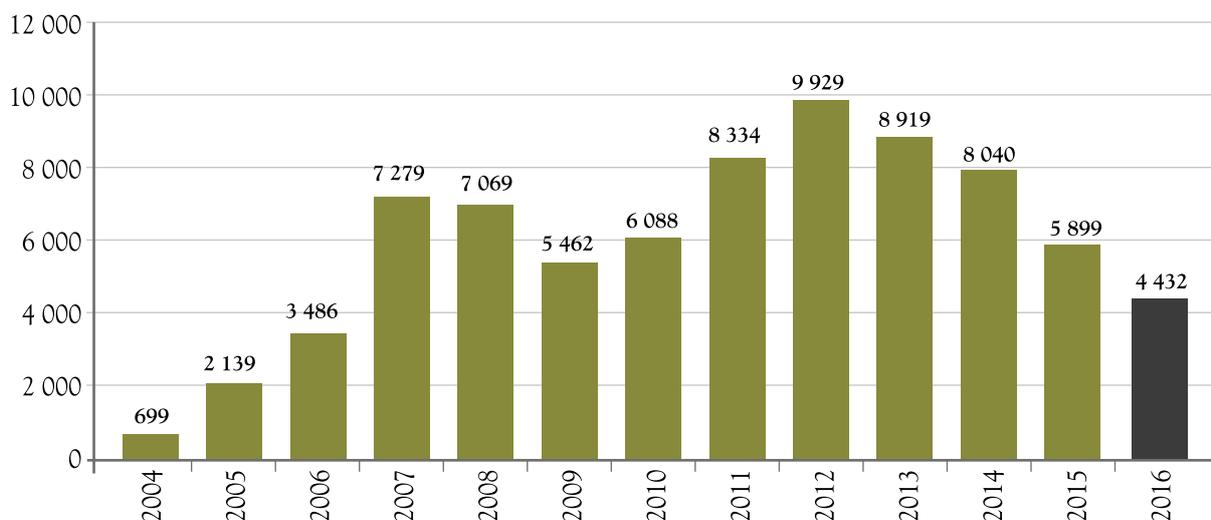
Fuente: Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Nota: En el 2015 no se registra transferencia de forestal.

Gráfico 23

Transferencias acreditadas por actividades extractivas, 2004-2016*

(Millones de soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

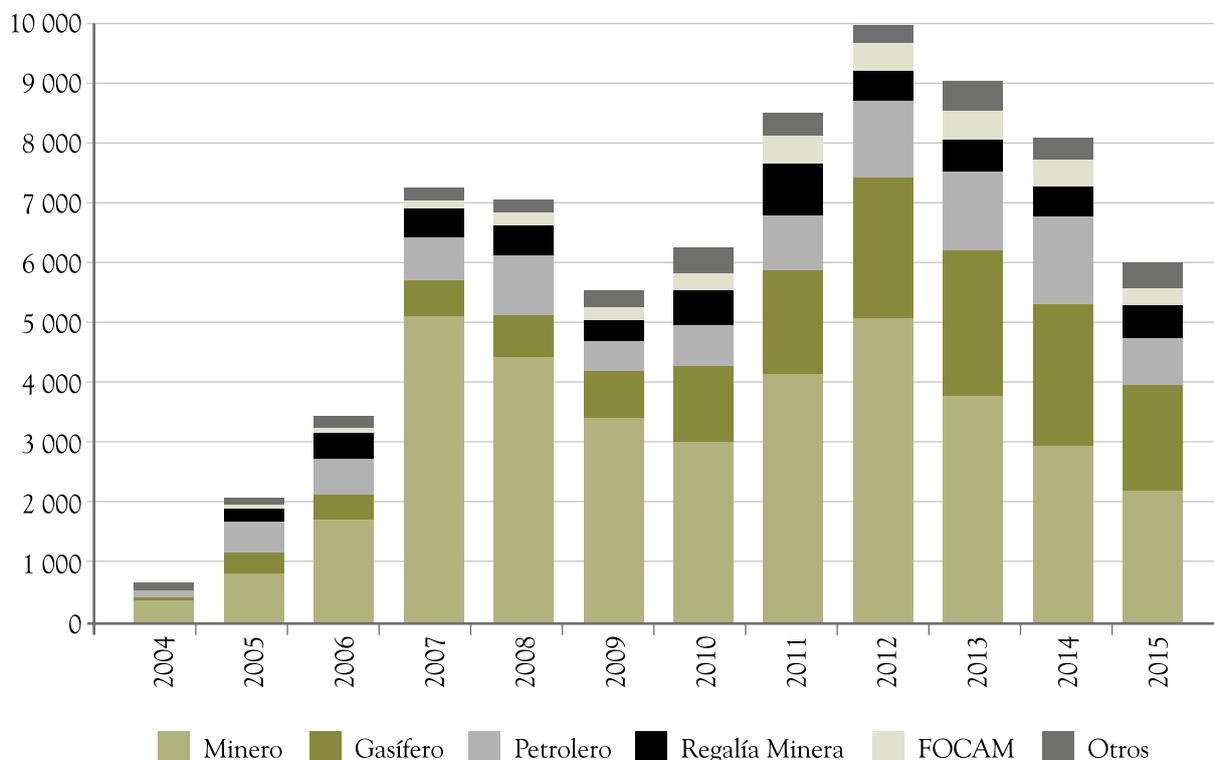
* Las cifras del 2016 son estimadas.

La consulta de transferencias en el Portal de Transparencia Económica del MEF presenta todos los traspasos realizados por el Gobierno a las diferentes entidades del Estado. Allí aparecen dos categorías: autorizadas y acreditadas. Las primeras son las que se programaron, mientras que las segundas son las efectuadas, es decir, las que se llevaron a cabo. Para los primeros dos capítulos hemos tomado como referencia las autorizadas, porque estas se calculan 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, las transferencias que se presentaron en los capítulos anteriores pueden diferir de las que se incluyen en el actual, aunque las diferencias no son significativas en el conjunto.

Gráfico 24

Transferencias acreditadas por actividades extractivas según tipo, 2004-2015

(Millones de soles)



Fuente: Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Para el caso de los sectores minero, petrolero y gasífero, es factible comparar cuánto de la renta se transfirió a los niveles subnacionales. En los últimos años, el Estado transfiere más de la mitad de los recursos que capta, con excepción de los años 2010 y 2011, por las siguientes razones:

- El impuesto a la renta del sector minero, petrolero y gasífero se transfiere en un 50%.
- Las regalías mineras se trasladan en su totalidad.
- Las regalías petroleras y gasíferas se traspasan en más del 50%, dado que en promedio son el 30% del valor de producción y el canon petrolero es el 18,75% del valor de producción.

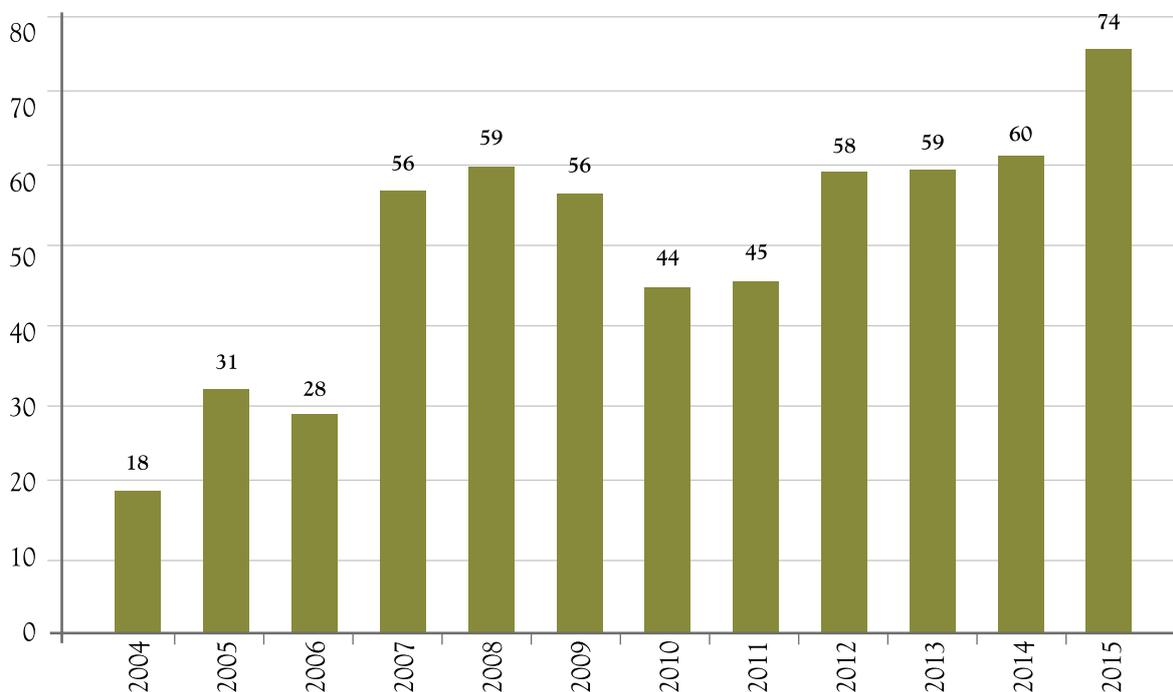
La reducción del porcentaje de transferencia entre los años 2010 y 2011 obedece a dos motivos: (i) el impacto del inicio de la producción del lote 56, que empezó en el 2008, cuyo efecto deriva en el incremento de la recaudación del Estado y (ii) el impuesto a la renta se traslada con posterioridad, lo 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 capta el Estado por canon y sobrecanon petrolero, que se incrementa del 10% al 15% del valor de la producción en el caso del canon petrolero y de 2,5% a 3,75% del valor de la producción en el caso del sobrecanon petrolero. Entre los años 2007 y 2009, la transferencia de la renta captada a los niveles subnacionales fue, en promedio, 57%, mientras que entre 2012 y 2014 fue

de 59%. En el 2015, el ratio puede resultar alto debido a que tanto el canon minero como la porción del canon petrolero y gasífero –que responden al impuesto a la renta– son generados en el 2014 y transferidos en el 2015, cuando el valor de producción es menor por los menores precios.

El gravamen minero y el impuesto especial a la minería son rentas que percibe el Estado, que están vigentes desde octubre del 2011, no se transfieren a los niveles subnacionales y se descuentan del impuesto a la renta minero, aunque cabe precisar que su contribución a la renta total promedia el 7,5% entre los años 2012-2015.

Gráfico 25

Renta extractiva transferida a las regiones productoras en relación con la captada por el Estado, 2004-2015
(Porcentaje)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

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

2.2 Departamentos más beneficiados con la distribución de la renta

Si consideramos los recursos que se destinan a las municipalidades, gobiernos regionales y universidades públicas, los departamentos que más transferencias han recibido en el 2015 son Cusco (30% del total), Arequipa (8,5%), Piura (8,4%), Ancash (7,9%) y La Libertad (6%). Los cinco concentran más del 60% del total. A diferencia de años anteriores, solo un departamento recibe transferencias por encima de 500 millones de soles, el mismo que además absorbe cerca de la mitad de recursos del resto.

Cuadro 10

Transferencias acreditadas por las principales actividades extractivas por departamentos, 2015

(Millones de soles)

Departamento	Canon minero	Canon gasífero	Canon petrolero	Regalía minera	Focam	Total
Cusco	138,83	1 386,13	–	96,54	–	1 621,50
Arequipa	383,42	–	–	76,18	–	459,60
Piura	0,09	–	454,53	0,32	–	454,94
Ancash	423,25	–	–	3,90	–	427,16
La Libertad	281,21	–	–	42,82	–	324,03
Moquegua	236,97	–	–	54,80	–	291,76
Tacna	211,88	–	–	51,27	–	263,15
Cajamarca	217,29	–	–	41,74	–	259,03
Ica	131,52	–	–	13,97	53,31	198,80
Lima	77,14	–	–	43,91	63,90	184,95
Puno	140,04	–	–	29,51	–	169,55
Tumbes	–	–	147,20	–	–	147,20
Loreto	–	–	145,22	–	–	145,22
Ucayali	–	–	74,09	–	46,44	120,54
Pasco	46,27	–	–	43,87	–	90,14
Ayacucho	9,88	–	–	11,22	66,38	87,48
Junín	16,65	–	–	45,22	–	61,87
Huancavelica	1,98	–	–	7,75	47,57	57,30
Huánuco	0,81	–	25,98	2,04	–	28,83
Apurímac	0,10	–	–	2,01	–	2,11
San Martín	0,84	–	–	0,31	–	1,15
Madre de Dios	0,12	–	–	–	–	0,12
Callao	0,02	–	–	–	–	0,02
Lambayeque	0,01	–	–	0,00	–	0,01
Amazonas	0,00	–	–	0,00	–	0,01
Total	2 318,32	1 386,13	847,02	567,40	277,61	5 396,48

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Nota: Como renta extractiva se considera la minera, petrolera y gasífera. Los guiones en el cuadro significan que a los departamentos no les corresponde dicha transferencia.

3. USO DE LA RENTA EXTRACTIVA

Para fines presupuestales, los recursos que se transfieren a las municipalidades y gobiernos regionales como participación en las rentas de la actividad extractiva se incluyen en el rubro 18: canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones, dentro del cual se agrupan con otro tipo de recursos.

3.1 Programación del presupuesto por fuente de financiamiento

En el 2015, los gobiernos regionales obtuvieron un presupuesto total modificado de 27 224,8 millones de soles, monto superior en 1,8% que el obtenido a fines del 2014, que fue de 26 746,7 millones de soles. La fuente principal del presupuesto de los gobiernos regionales son los recursos ordinarios, con un promedio de 77,4% del total en el 2014 y el 2015. En segundo lugar están los recursos del rubro 18: canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones, que alcanzó la suma de 2 475 millones de soles en el 2015, cifra que representó el 9,1% del presupuesto total y que es menor que lo registrado en el 2014, cuando llegó a los 2 793 millones de soles. Como vimos en la primera sección, esto se explica por la caída del canon minero.

Cuadro 11

Distribución del presupuesto (PIM) de los gobiernos regionales por fuente de financiamiento, 2014 y 2015 (Millones de soles)

Fuente / Rubro de financiamiento	2014		2015	
	PIM	Participación	PIM	Participación
Recursos ordinarios	20 465	76,5%	21 305	78,3%
Recursos directamente recaudados	864	3,2%	859	3,2%
Donaciones y transferencias	1 386	5,2%	1 510	5,5%
Rubro 18: canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	2 793	10,4%	2 475	9,1%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	1 238	4,6%	1 075	4,0%
Total	26 746	100,0%	27 225	100,0%

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

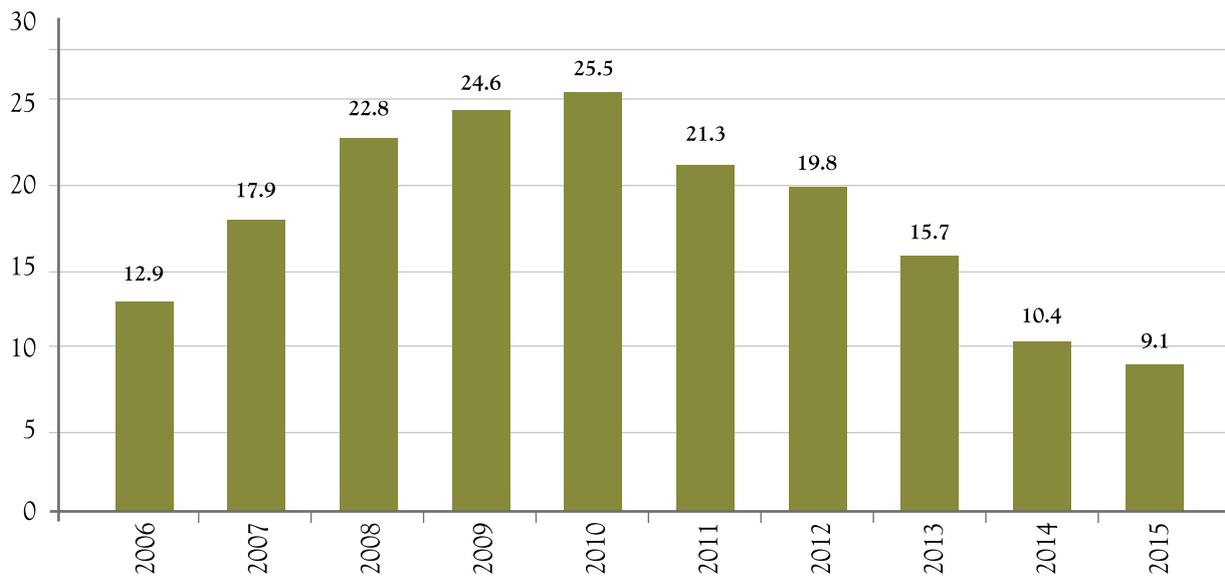
Los recursos del canon y las regalías que se alojan en el rubro 18 han perdido importancia como fuente de financiamiento del presupuesto total con el pasar de los años. Entre el 2006 y el 2010, su peso se incrementó y llegaron a representar el 25% en el 2010. Luego se redujeron desde el 2011. Por ejemplo, en el 2015 fueron menos del 10%. Los fondos del canon han disminuido debido a la mayor asignación de recursos ordinarios. Esto hace que los gobiernos regionales dependan menos de los beneficios de la explotación de los 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 este rubro de otros recursos que no provienen de la industria extractiva, dificulta el seguimiento del destino final de dichos recursos, tal como veremos más adelante.

Gráfico 26

Presupuesto total de los gobiernos regionales financiado con canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones, 2006-2015

(Porcentaje)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

3.2 Programación del presupuesto de inversiones por fuente de financiamiento

De acuerdo con el marco legal establecido, el dinero proveniente del canon y las regalías debe orientarse a financiar proyectos que contribuyan al desarrollo de las regiones donde se extraen los recursos. Así, cuando analizamos las inversiones de los gobiernos regionales, sabemos que parte de estas se realizan con los recursos del canon y las regalías.

Del presupuesto total que manejan los gobiernos regionales en el 2015, que ascendió a 27 224,8 millones de soles, 7 346 millones de soles se destinaron a inversiones, cuya principal fuente de financiamiento (60,2%) fueron los recursos ordinarios. En segundo lugar se encuentra el rubro 18, que financió el 19,5% de las inversiones regionales. Hasta el 2012, las inversiones de los gobiernos regionales se ejecutaron especialmente con recursos provenientes del rubro 18, que incluye los recursos derivados de las industrias extractivas. Sin embargo, la continua reducción del canon minero y petrolero ha disminuido el peso de la renta extractiva en el financiamiento de las inversiones en los gobiernos regionales.

Cuadro 12

Distribución del presupuesto (PIM) de inversiones de los gobiernos regionales por fuente de financiamiento, 2014-2015

(Millones de soles)

Fuente / Rubro de financiamiento	2014		2015	
	PIM	Participación	PIM	Participación
Recursos ordinarios	4 605	56,3%	4 421	60,2%
Recursos directamente recaudados	180	2,2%	178	2,4%
Donaciones y transferencias	385	4,7%	240	3,3%
Rubro 18: canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	1 773	21,7%	1 432	19,5%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	1 238	15,1%	1 075	14,6%
Total	8 181	100,0%	7 346	100,0%

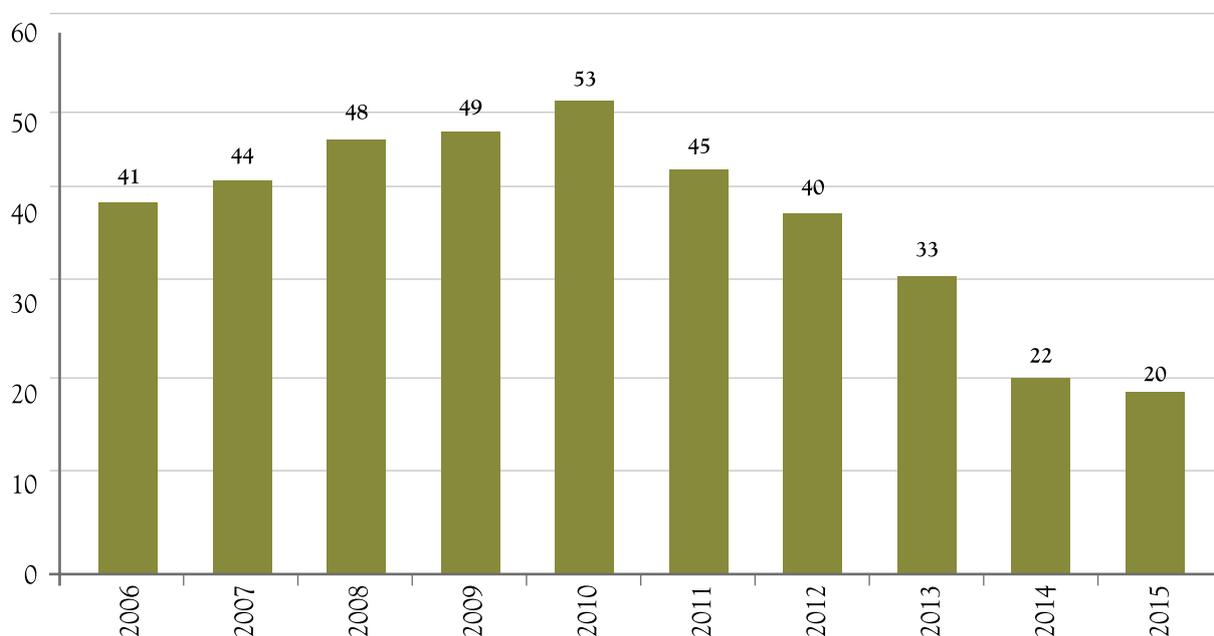
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Hasta el año 2010, esta financiaba más del 40% de las inversiones; incluso entre los años 2009 y 2010 representó más del 50%, tal como se aprecia en el gráfico 27.

Gráfico 27

Presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales financiado con canon y sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones, 2006-2015

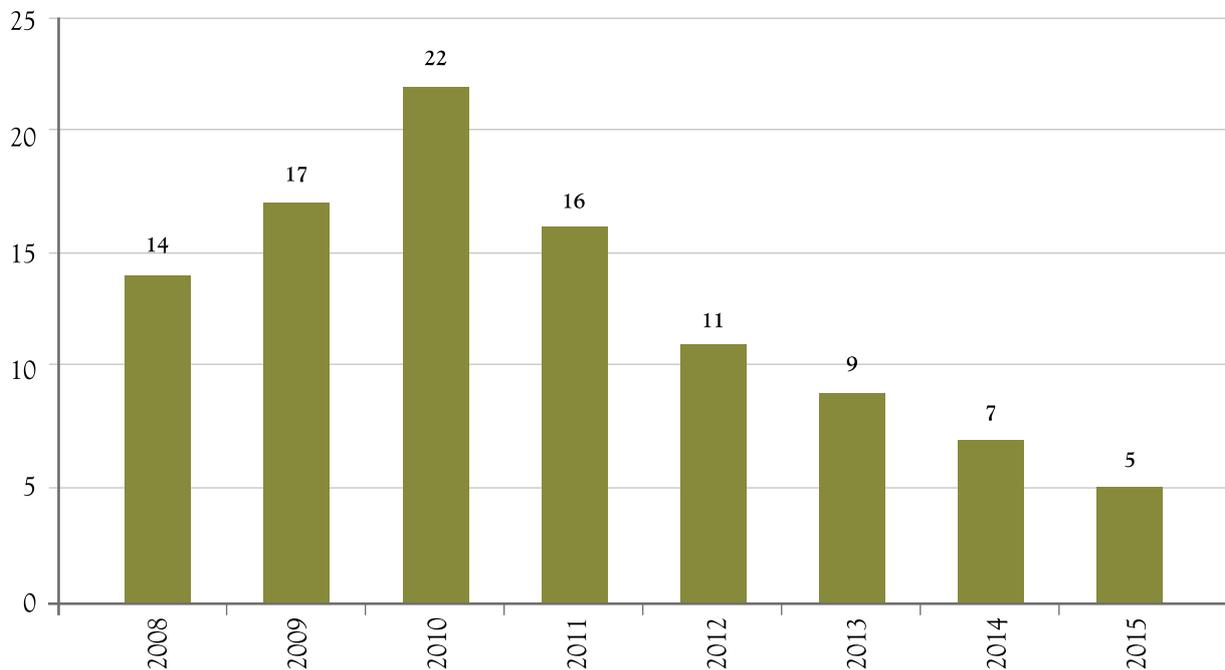
(Porcentaje)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

La situación ha cambiado de manera sustancial en los últimos años y cada vez son menos los gobiernos regionales que dependen de los recursos del canon para financiar sus inversiones, tal como se muestra en el gráfico 28.

Gráfico 28

Número de gobiernos regionales que financian al menos el 40% de sus inversiones con recursos del canon

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

3.3 Presupuesto modificado de inversiones por funciones en los gobiernos regionales

Hemos visto que de los 7 346 millones de soles presupuestados para inversiones de los gobiernos regionales en el 2015, el 19,5% está financiado con recursos del rubro 18. Estos se orientan sobre todo a proyectos en las funciones de salud y saneamiento (25,01%), educación, cultura y deporte (23,23%), transporte (20,06%) y a la agropecuaria (18,55%), lo que suma el 86,85% del total. El panorama no ha variado de manera significativa en los últimos diez años. Esto demuestra que los recursos que provienen de las actividades extractivas se orientan en buena medida a las cuatro funciones mencionadas, cuyo objetivo es reducir las importantes brechas de infraestructura que existen en dichas regiones.

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 de 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 y a la luz de las cifras, queda en evidencia que más del 80% de los recursos se asignan a 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 13
Presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales según funciones, 2004-2015
(Millones de soles)

Función	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Participación 2015
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	1 837,2	25,01%
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	1 706,3	23,23%
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	1 473,3	20,06%
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	1 362,9	18,55%
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	308,7	4,20%
Orden público y seguridad	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	102,6	137,2	138,9	197,9	248,5	226,4	201,9	2,75%
Medio ambiente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	93,9	109,4	87,6	87,0	109,3	97,0	135,3	1,84%
Energía	47,0	71,3	179,5	347,3	281,2	199,2	267,2	251,3	244,9	169,4	123,9	85,7	1,17%
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	63,2	0,86%
Turismo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	72,5	45,8	48,4	75,9	71,7	63,8	50,0	0,68%
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	40,0	0,54%
Protección, asistencia y previsión social	48,5	34,2	34,0	61,3	55,2	57,9	55,8	28,9	26,0	19,3	32,7	22,6	0,31%
Industria, comercio y servicios	19,6	32,0	53,9	62,1	70,6	18,8	12,4	9,0	17,2	28,1	15,4	21,8	0,30%
Pesca	11,3	12,1	19,0	15,1	80,3	32,9	27,9	14,3	16,5	17,4	17,2	12,0	0,16%
Comunicaciones	0,6	0,7	0,8	0,3	4,9	5,6	1,1	2,5	7,7	27,5	12,4	10,7	0,15%
Justicia	0,1	0,0	2,6	0,9	4,6	8,1	5,3	9,8	11,4	11,2	13,7	6,6	0,09%
Minería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,7	7,0	6,4	5,1	3,3	7,9	4,5	0,06%
Trabajo	0,7	0,6	0,2	0,0	0,4	3,8	2,5	2,6	2,5	3,9	5,6	3,2	0,04%
Deuda pública	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00%
Legislativa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00%
Relaciones exteriores	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	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	7 345,8	100,00%
Transporte, salud y saneamiento, educación y agropecuario (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	6 379,7	
Participación TSSEA	79,4%	79,8%	81,5%	82,9%	82,7%	85,7%	87,2%	87,9%	85,3%	86,8%	86,7%	86,8%	86,8%

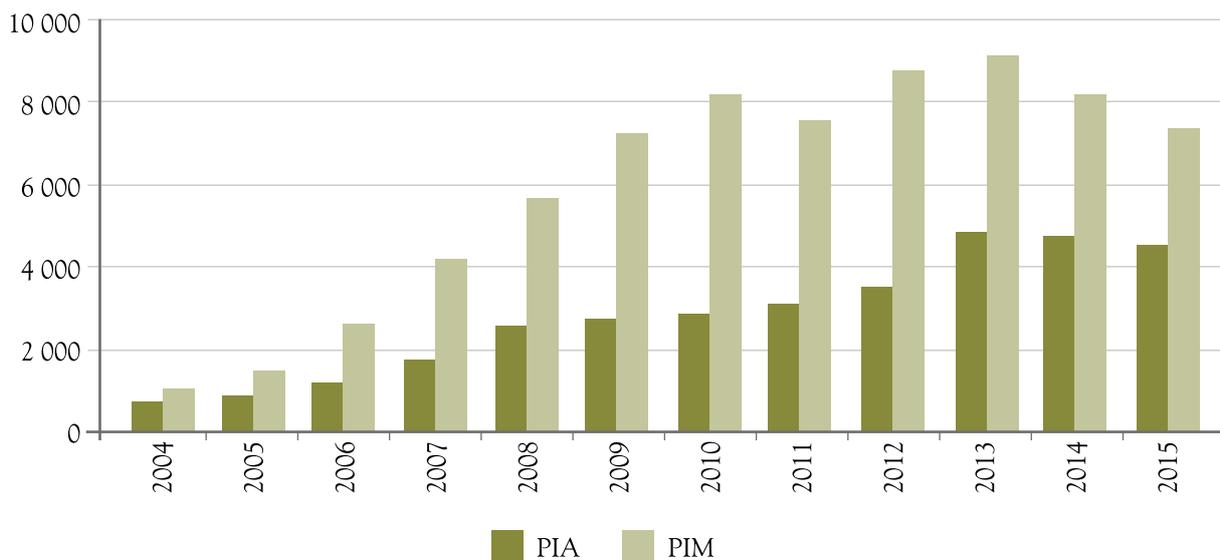
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

3.4 Avance en la ejecución de las inversiones en los gobiernos regionales

Una de las características del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales es su fuerte variación durante el año. Esto se debe a la incorporación de los saldos presupuestales no ejecutados el año anterior y a las transferencias como el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel) o los fideicomisos. Es importante tomar en cuenta este hecho al momento de evaluar el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución de las inversiones, pues las modificaciones presupuestales obligan a replantear la gestión de las mismas. A diciembre del 2015, el presupuesto para inversiones de los gobiernos regionales alcanzó los 7 345,8 millones de soles, monto 63% mayor que el presupuesto inicial de 4 516,9 millones de soles. Entre los años 2006 y 2012, los incrementos estuvieron por encima del 100%: llegaron a ser del 166% y 185% en el 2009 y el 2010, respectivamente. Sin embargo, el incremento registrado en el 2015 es el más bajo en diez años, aunque a la tercera semana de mayo de 2016 este incremento se ubica por encima del 60%.

Gráfico 29

Presupuesto de apertura y presupuesto modificado de inversiones de los gobiernos regionales, 2004-2015
(Millones de soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

En cuanto al gasto realizado, este mostró un crecimiento continuo hasta el 2013, con excepción del año 2011. A partir de entonces registra una reducción del monto ejecutado. Para medir el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución del presupuesto de inversiones es importante tomar en cuenta este escenario de variación. Con este fin usaremos dos indicadores para medir la eficacia del gasto: uno que lo hace en relación con el presupuesto modificado y el otro con el presupuesto de apertura.

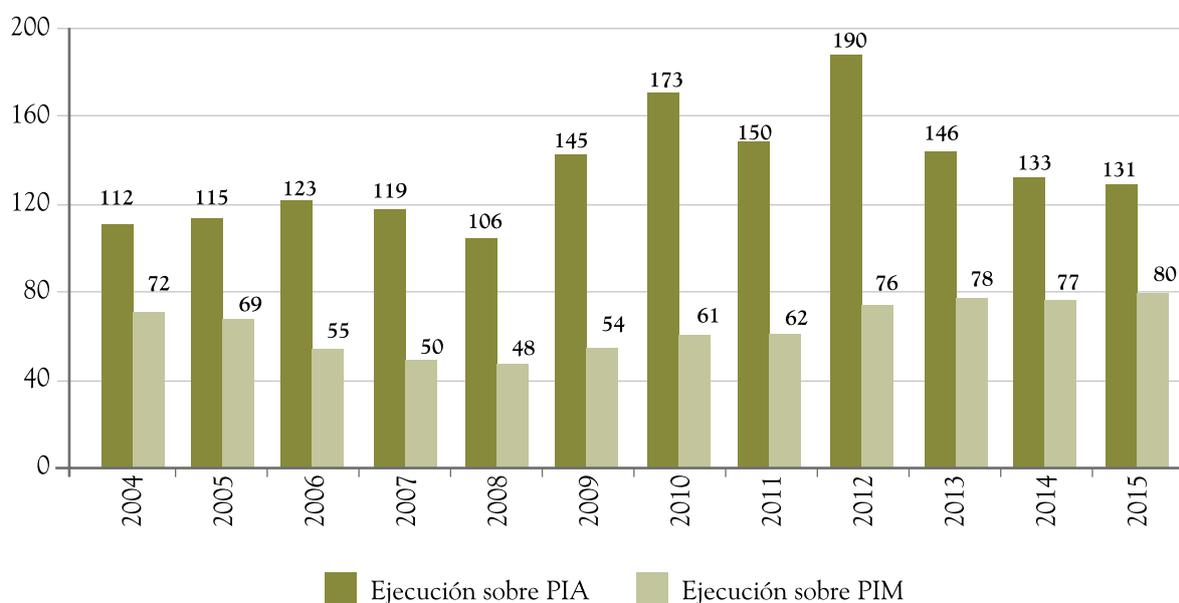
Con respecto al primer indicador, en el periodo 2004-2015, los gobiernos regionales ejecutaron en promedio el 65% del presupuesto modificado; destaca una tendencia creciente desde el 2008, que alcanzó el 2015 una tasa de ejecución del 80%, la más alta en diez años. El segundo indicador arroja un resultado más elevado, aunque también se observa una tendencia a la baja a partir del 2009. En promedio, los gobiernos regionales

ejecutaron cerca del 140% del presupuesto de apertura, es decir lograron siempre un cumplimiento muy por encima de los recursos programados al inicio.

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, cuando las transferencias de recursos superaron la programación inicial y ocasionaron que el porcentaje de ejecución sobre el presupuesto final (PIM) se redujera, de 72% en el 2004 a 48% en el 2008. Se puede decir que las autoridades se estaban acostumbrando a manejar importantes cantidades de recursos. Sin embargo, a partir del 2008, y a pesar de que los recursos se seguían incrementando a lo largo del año, el nivel de ejecución de las inversiones mejoró, lo que demuestra el esfuerzo de las autoridades regionales por lograr una gestión más eficiente.

Gráfico 30

Avance en la ejecución de inversiones de los gobiernos regionales, 2004-2015
(Porcentaje)



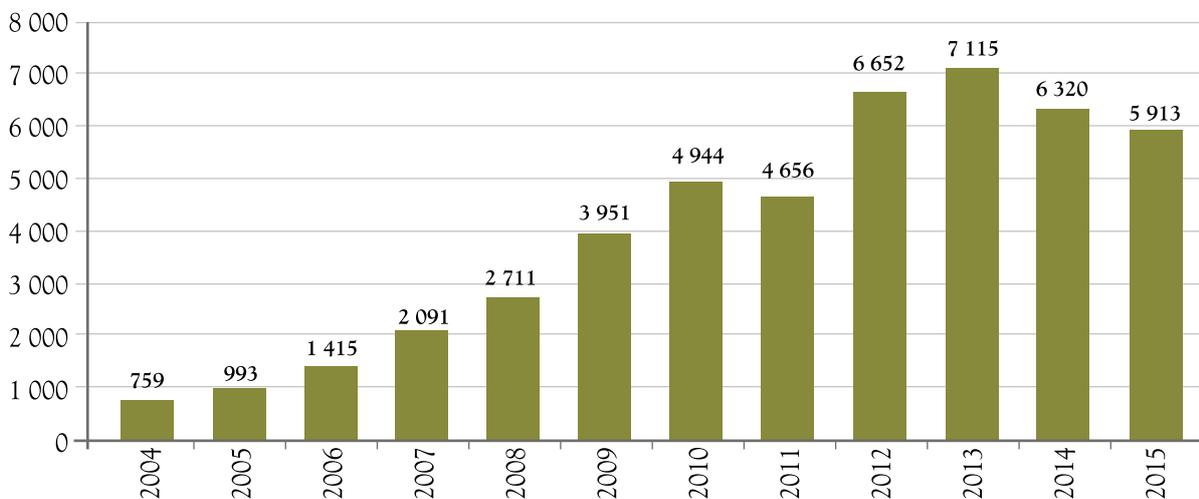
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Entre los años 2014 y 2015, los gobiernos regionales de San Martín y La Libertad aumentaron de manera significativa la ejecución de sus presupuestos de inversiones, en 153 millones de soles y 400 millones de soles, respectivamente. En el caso de San Martín, el incremento se debe a los mayores recursos gastados en infraestructura vial. En cuanto a La Libertad, buena parte se explica por los casi 400 millones de soles que se destinaron al proyecto Chavimochic. Casos contrarios fueron los de Cusco (-161 millones de soles), Moquegua (-149 millones de soles), Arequipa (-110 millones de soles), Callao (-109 millones de soles) y Puno (-94 millones de soles). En el caso de Cusco, la disminución se debió a los menores recursos ejecutados en el 2015 en los proyectos Vía de evitamiento y Hospital Antonio Lorena. Lo de Moquegua se debió a la menor inversión en el proyecto Ampliación de la frontera agrícola Lomas de Ilo por casi 90 millones de soles. Finalmente, en Arequipa se ejecutaron casi 150 millones de soles menos en el proyecto Construcción de vía troncal para interconectar los distritos de Miraflores, Alto Selva Alegre, Yanahuara, Cayma y Cerro Colorado en la provincia de Arequipa.

Gráfico 31

Monto ejecutado de inversiones por los gobiernos regionales, 2004-2015

(Millones de soles)

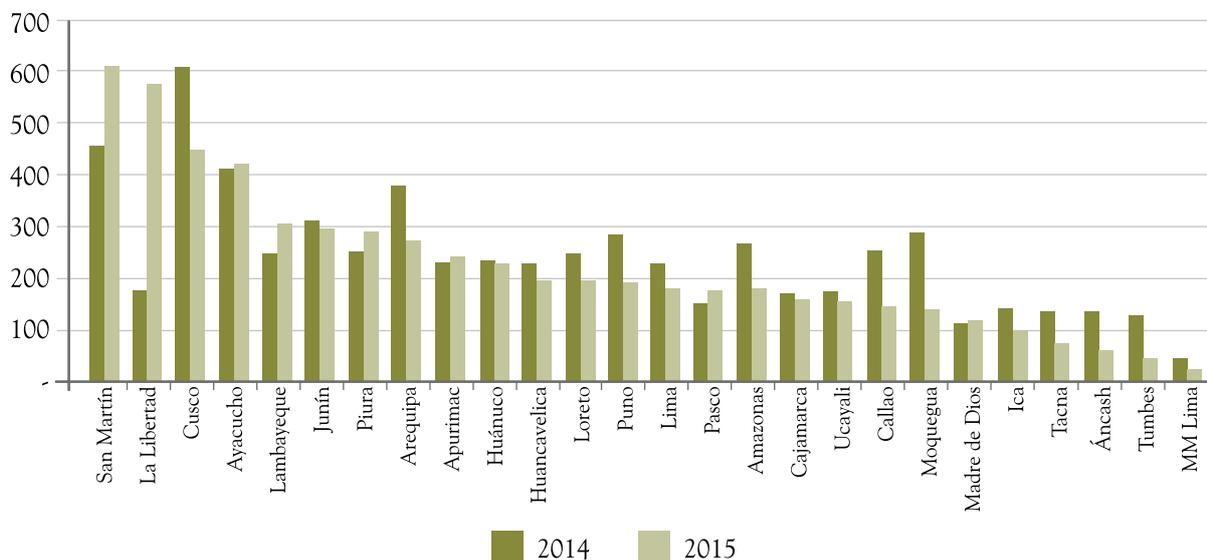


Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

Gráfico 32

Ejecución de inversiones por gobierno regional, 2014 y 2015

(Millones de soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

En suma, lo anterior nos dice que no podemos hablar de eficacia si miramos solo el monto ejecutado y lo comparamos con el presupuesto modificado, pues existen otras variables que se deben tomar en cuenta 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 13 mostramos la ejecución de los gobiernos regionales, año tras año, desde el 2005 hasta el 2015. Observamos que la ejecución de las inversiones en dicho periodo se ha multiplicado por seis y las variaciones anuales en su mayoría muestran tasas positivas.

Cuadro 14

Ejecución del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales, 2005-2015

Gobierno regional	(Millones de soles)															(Porcentaje)					N° de veces entre 2005 y 2015	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013		2015/2014
Amazonas	19	40	93	106	144	117	124	222	245	269	178	108%	135%	14%	35%	-18%	6%	79%	10%	10%	-34%	9,4
Ancash	38	35	124	132	285	529	639	690	360	134	62	-7%	255%	6%	116%	86%	21%	8%	-48%	-63%	-54%	1,6
Apurímac	16	26	58	75	71	136	111	178	222	230	244	69%	118%	31%	-5%	91%	-19%	61%	25%	4%	6%	15,6
Arequipa	55	71	136	182	302	286	310	364	453	382	316	29%	92%	34%	65%	-5%	8%	17%	25%	-16%	-17%	5,8
Ayacucho	36	52	115	97	124	183	138	238	355	412	424	43%	123%	-15%	27%	48%	-25%	73%	49%	16%	3%	11,8
Cajamarca	49	127	92	67	165	265	427	356	263	170	160	158%	-27%	-27%	146%	61%	61%	-16%	-26%	-36%	-5%	3,3
Callao	18	49	30	54	94	132	120	364	336	257	148	164%	-39%	82%	74%	40%	-9%	205%	-8%	-24%	-43%	8,0
Cusco	51	100	137	227	303	280	241	603	662	610	448	96%	37%	66%	34%	-8%	-14%	150%	10%	-8%	-27%	8,8
Huancavelica	38	44	88	130	112	159	154	222	221	229	199	16%	99%	49%	-14%	42%	-3%	44%	0%	4%	-13%	5,2
Huánuco	24	28	62	68	73	106	194	294	240	233	231	15%	123%	10%	7%	44%	83%	52%	-18%	-3%	-1%	9,5
Ica	15	25	26	54	57	106	114	126	219	145	102	69%	1%	110%	4%	88%	8%	10%	74%	-34%	-29%	6,8
Junín	49	64	49	84	149	127	145	231	216	313	300	32%	-24%	71%	77%	-14%	14%	59%	-6%	45%	-4%	6,2
La Libertad	56	53	116	194	182	202	161	117	183	177	577	-6%	119%	68%	-6%	11%	-20%	-27%	56%	-3%	226%	10,2
Lambayeque	19	82	132	176	152	100	128	212	296	248	308	336%	60%	34%	-13%	-34%	29%	65%	40%	-16%	24%	16,3
Lima	11	21	32	70	113	150	96	184	234	228	184	83%	52%	121%	61%	33%	-36%	91%	27%	-2%	-20%	16,2
Loreto	103	89	82	54	113	315	345	374	310	247	194	-14%	-8%	-34%	107%	180%	9%	9%	-17%	-20%	-22%	1,9
Madre de Dios	7	11	32	46	80	138	94	116	128	115	117	51%	196%	45%	72%	72%	-31%	23%	10%	-11%	2%	16,4
Moquegua	35	65	72	79	181	153	86	116	237	289	141	89%	10%	10%	130%	-16%	-44%	35%	103%	22%	-51%	4,1
MM de Lima	10	10	48	44	139	268	11	74	29	46	25	-2%	406%	-8%	212%	93%	-96%	567%	-61%	59%	-45%	2,6
Pasco	45	44	67	78	169	78	114	158	274	151	179	-1%	53%	16%	116%	-54%	45%	39%	74%	-45%	18%	4,0
Piura	99	137	153	150	201	329	193	351	413	254	293	39%	12%	-2%	34%	64%	-41%	81%	18%	-38%	15%	3,0
Puno	41	37	92	89	188	185	114	211	310	287	192	-8%	146%	-4%	112%	-2%	-38%	85%	47%	-7%	-33%	4,7
San Martín	42	46	112	231	219	222	260	351	392	458	611	10%	144%	106%	-5%	1%	17%	35%	12%	17%	34%	14,6
Tacna	42	71	74	89	136	125	72	159	193	135	73	69%	4%	20%	53%	-8%	-42%	120%	21%	-30%	-46%	1,7
Tumbes	18	25	31	52	79	110	128	213	120	126	49	44%	22%	68%	51%	39%	17%	66%	-44%	6%	-61%	2,8
Ucayali	58	64	40	81	121	142	136	128	205	175	157	9%	-37%	101%	50%	18%	-4%	-6%	60%	-14%	-10%	2,7
Total	993	1 415	2 091	2 711	3 951	4 944	4 656	6 652	7 115	6 320	5 913	42%	48%	30%	46%	25%	-6%	43%	7%	-11%	-6%	6,0

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.
MM Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.

4. TRANSPARENCIA DE LOS PAGOS Y GASTOS AMBIENTALES

En los últimos años, los recursos provenientes de las industrias extractivas han sido materia de seguimiento, a través de diferentes iniciativas de transparencia fiscal.²⁵ Estas se han centrado principalmente en los pagos de las empresas extractivas, en los ingresos de los Estados y en el uso de los mismos. Esto se explica en parte por el peso que ha tenido el sector extractivo en muchos países de la región y, en especial, por su aporte a las economías de cada uno. Por ejemplo, el 35% del total de ingresos fiscales de Bolivia proviene de las actividades extractivas, el 28% en Chile, el 42% en Ecuador y el 45% en Venezuela.

En el caso del Perú, los ingresos generados por los sectores minería e hidrocarburos pasaron de representar el 3% antes del auge de precios de las materias primas (2004-2014) a ubicarse cerca del 20% en los años de mayor intensidad. Adicionalmente, más del 50% de estos ingresos se transfiere e incluye en los presupuestos de las localidades donde se extraen los recursos. En sus presupuestos, el peso de estas sumas es aún mayor.²⁶

Este escenario de precios altos, que contribuyó a que muchos países con importante dotación de recursos mineros e hidrocarburíferos, llegó a su fin. Y, lejos de abrir paso a alternativas, los países han iniciado lo que se denomina carrera hacia el fondo, que consiste en la implementación de políticas de rebaja de impuestos, de disminución de exigencias ambientales, de restricción de los derechos de las comunidades a la consulta previa o de facilitación de trámites para la compra o expropiación de sus territorios, todo ello con el objetivo de atraer las inversiones que empiezan a buscar otros horizontes. De este modo se pretende facilitar la inversión en el sector para expandir la actividad.

No solo en este contexto de precios a la baja, sino siempre se ha discutido el impacto que tiene la actividad extractiva en el medio ambiente, en particular, en la calidad y cantidad de agua, la tierra, los derechos de las poblaciones y la contaminación del aire. Una manera de abordar el tema es analizando los diferentes pagos o gastos que realizan las empresas extractivas en aspectos ambientales.

Buscar la máxima transparencia en relación con los pagos o gastos ambientales es un paso importante para mejorar la gobernanza del sector extractivo. Los impactos ambientales asociados a actividades extractivas de gran escala son considerables y son la principal causa de los conflictos sociales en el país. Por ello, en la sociedad civil y, en

²⁵ Almeida Sánchez, María (2014). *Experiencias internacionales en transparencia fiscal*. Santiago de Chile: CEPAL.

²⁶ En el 2010, 22 de 26 gobiernos regionales financiaban más del 40% de sus presupuestos de inversión con recursos del canon. El canon es el esquema de distribución de los recursos que capta el Gobierno del sector extractivo. Como vimos en la sección de distribución de la renta, de lo que capta el Gobierno, más del 50% es transferido a las regiones productoras.

especial, en las comunidades que viven en el entorno de estas industrias hay inquietud y demandan conocer las actividades y proyectos que las empresas realizan, así como lo que invierten para prevenir, mitigar o compensar daños al medio ambiente derivados de su actividad. Cuando se aprueba el EIA de un proyecto, en el documento se establece un conjunto de medidas para proteger el medio ambiente y la salud de las poblaciones, las cuales constituyen compromisos de las empresas. A pesar de ello, no se tiene acceso a información sobre su cumplimiento.

En esta sección se presenta el marco normativo, así como la disponibilidad y las restricciones a la transparencia y el acceso a la información relacionada con los pagos o gastos ambientales. Como se verá, hay avances parciales en la transparencia ambiental y, sobre todo, varios desafíos que pueden enfrentarse con pequeños cambios normativos y con una mayor voluntad política de las autoridades responsables.

4.1 Gastos ambientales: marco conceptual y acceso a la información

La generación y el acceso a la información sobre gastos ambientales en el Perú enfrentan retos importantes. Uno de ellos es la ausencia de un marco conceptual y normativo que permita unificar criterios para el registro de información vinculada a lo que se entiende por gasto ambiental en los sectores público y privado.

Un segundo desafío es la abundante información de interés público generada por el sector privado, que no siempre está organizada y puesta a disposición de los ciudadanos en formatos que permitan acceder de manera libre y simple, lo que dificulta los procesos de transparencia en este ámbito. Existe una gran cantidad de estudios ambientales que la industria implementa en el marco de la ejecución de sus proyectos de inversión; sin embargo, los costos que se desprenden de estos y que permiten un conocimiento operativo de sus actividades ambientales no tienen un seguimiento que posibilite su transparencia como gastos de protección ambiental.

A pesar de esas limitaciones, en la última década hay avances importantes, sobre todo del Estado, para establecer una arquitectura de información que garantice la transparencia sobre los gastos ambientales.

Cuadro 15

Marco normativo ambiental

Ley 28611, Ley General del Ambiente	Artículo 45. De la elaboración de las cuentas ambientales. El Estado incluye en las estadísticas nacionales información sobre el estado del ambiente y sus componentes. Asimismo, debe incluir en las cuentas nacionales el valor del Patrimonio Natural de la Nación y la degradación de la calidad del ambiente, informando periódicamente a través de la Autoridad Ambiental Nacional acerca de los incrementos y decrementos que lo afecten.
Decisión 699 sobre la elaboración de indicadores ambientales en la Comunidad Andina	Artículo 7. Organismos nacionales responsables. Cada País Miembro deberá instalar, a más tardar dentro de los tres meses siguientes a partir de la entrada en vigencia de la presente Decisión, un Comité Técnico Interinstitucional de Estadísticas Ambientales. Este Comité deberá ser constituido por un representante de cada servicio nacional productor de estadísticas ambientales, uno de la máxima autoridad en medio ambiente y uno de la máxima autoridad de estadística de cada País Miembro.
Decreto Supremo 002-2009-MINAM que aprueba el Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales	Artículo 15. De la información estadística ambiental de carácter nacional. (...) debe incluir en las cuentas nacionales el valor del Patrimonio Natural de la Nación y la degradación de la calidad del ambiente, a través de la generación de las cuentas satélites ambientales, las que deberán ser desarrolladas en coordinación con INEI-Minam y las entidades con competencias ambientales(...)
Resolución Jefatural 213-2012-INEI	Constituye Comité Técnico Interinstitucional de Estadística y Cuentas Ambientales: INEI, Ministerio del Ambiente (Minam) y otras 27 entidades públicas.
Plan Nacional de Acción Ambiental, PLANAA PERÚ: 2011-2021, aprobado por Decreto Supremo 014-2011-MINAM	Meta 7 Gobernanza Ambiental Acción Estratégica 7.10. Inventario, evaluación y valoración del Patrimonio Natural para su conservación, gestión sostenible y articulación en las cuentas nacionales.
Política Nacional del Ambiente, aprobada en el 2009	Recoge el Acuerdo Nacional Ambiental en relación con el desarrollo estratégico, la conservación y el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, así como con la gestión integral de la calidad ambiental y la propuesta del Plan Bicentenario: <i>El Perú hacia el 2021</i> , en su eje estratégico 6: Recursos Naturales y Ambiente.

Fuente: Minam.

4.2 Identificación y cuantificación de los pagos ambientales en el sector minero

De acuerdo al marco conceptual y normativo presentado, la transparencia fiscal sobre los ingresos recibidos del sector minero, así como sobre su uso, se exponen de manera razonable en la contabilidad nacional. En cambio, no toda la información sobre los pagos ambientales que realiza la industria extractiva forma parte de las cuentas nacionales.

Los gastos ambientales del sector minero comprenden los desembolsos realizados por una empresa que, de acuerdo con su discrecionalidad, puede destinar a la prevención, reducción y mitigación de la contaminación, a molestias residuales provocadas por sus procesos de producción o al consumo de bienes y servicios, dentro de las nueve subáreas de gasto ambiental propuestas por la CAPA 2010. En ese sentido, identificamos dos tipos de gastos ambientales: aquellos desembolsos de cumplimiento obligatorio para el desarrollo del proyecto minero y los voluntarios que no resultan exigibles para el desarrollo del proyecto.

Existen también desembolsos realizados por la industria minera que pueden destinarse a las actividades de protección ambiental y que, son determinados por el Estado; es decir, los desembolsos ingresan a las arcas del tesoro público y desde allí se destinan a la protección del ambiente (función 17), a través del gasto público ambiental. Para el presente informe se consideran pagos ambientales a los gastos de protección ambiental del sector minero y a los desembolsos de las empresas recaudadas por los diferentes niveles de gobierno en el marco de la ejecución de los proyectos de inversión.

Cuadro 16

Pagos ambientales del sector minero

Pagos obligatorios	Tributarios	Aportes económicos mineros
		Licencias ambientales
		Aporte por regulación
		Multas ambientales (sanciones pecuniarias)
	No tributarios	Plan de Manejo Ambiental
		Plan de Monitoreo Ambiental
		Plan de Contingencia Ambiental
		Plan de Compensación Ambiental
		Plan de Cierre de Minas Conceptual
		Plan de Cierre de Minas a Nivel de Factibilidad
Pagos voluntarios	Proyectos de inversión público-privada ambiental	Plan de Gestión Social
		Otros programas
		Medidas correctivas (sanciones no pecuniarias)
	Mecanismos de responsabilidad social empresarial	Asociaciones público-privadas
		Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos
		Sistemas de gestión de la calidad ambiental
		Fondos ambientales
	Políticas de ecoeficiencia	
	Monitoreo participativo	
	Otros mecanismos	

Elaboración propia.

4.3 Análisis del acceso y de las restricciones de información en el sector minero

Para cuantificar los pagos ambientales en el sector minero se revisó la información accesible y disponible, tanto en las entidades del Estado como en las empresas del sector minero. En el cuadro 17 presentamos un resumen de la información –la exigida por ley y la que no– organizada según sea obligatoria o voluntaria, además de mostrar la fuente de acceso, el tipo de información y la forma de acceder a ella.

Cuadro 17

Requerimiento y disponibilidad de información sobre los pagos de la industria minera

Información exigida por Ley			
Gastos obligatorios	Fuente de acceso	Tipo de información	Forma de acceso
Impuesto a la renta, impuesto especial a la minería, gravamen especial a la minería, derecho de vigencia y regalías mineras.	MEF Minem Sunat SMV	Montos de transferencias	- Portal de transparencia - Portal web
Tasas por autorizaciones o permisos ambientales.	Minem Autoridad Nacional del Agua Sernanp	Monto de la tasa Detalle de los pagos por sector industrial	- Portal web - Solicitud de acceso a la información
Aporte por regulación.	OEFA	Cálculo de la alícuota Detalle de los pagos por sector industrial	- Portal web - Solicitud de acceso a la información
Multas ambientales (sanciones pecuniarias).	OEFA	Cálculo de multas Detalle de los pagos por empresa minera	- Portal web - Solicitud de acceso a la información
Presupuesto establecido en la estrategia ambiental de los proyectos mineros.	Minem-DGAAM	Monto invertido en los instrumentos de gestión ambiental	- Solicitud de acceso a la información
Gastos voluntarios	Fuente de acceso	Tipo de información	Forma de acceso
APP con propósitos ambientales.	Proinversión Infobras	Montos invertidos en proyectos aprobados	- Portal web - Solicitud de acceso a la información
Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.	Minam	Montos invertidos en proyectos aprobados	- Portal web - Solicitud de acceso a la información
Información no exigida por Ley			
Gastos voluntarios	Fuente de acceso	Forma de acceso	
Inversión en el cumplimiento de las medidas correctivas impuestas como sanciones no pecuniarias.	BVL SNMPE Empresas mineras	- Portal web - Portal web	
Inversión en responsabilidad social empresarial.	BVL SNMPE Empresas mineras	- Portal web - Portal web	

Elaboración propia.

4.3.1 Información de las entidades públicas

La información sobre los desembolsos obligatorios (tributos mineros, licencias ambientales, aporte por regulación, multas ambientales y estrategia ambiental), generada en principio por la administración pública, se encuentra a disposición de las diferentes instituciones estatales. Sin embargo, no siempre es posible acceder a ella a través de los portales de transparencia y de la documentación financiera y presupuestal disponible en estos, y resulta necesario solicitarla, conforme a los procedimientos establecidos en cada institución.

Aportaciones económicas mineras

De acuerdo con la regulación para la transparencia fiscal, los ingresos que reciben los gobiernos locales, regionales y el nacional por concepto de aportaciones económicas mineras corresponden a información de acceso público, disponible para su descarga en la página web del portal de transparencia del MEF,²⁷ a través de la consulta amigable del seguimiento de la ejecución presupuestal.²⁸

Licencias ambientales

Los ingresos recaudados por los derechos y autorizaciones ambientales conforman recursos directamente recaudados por cada autoridad competente y se destinan a su sostenibilidad institucional, por lo que la información sobre los pagos por dichos conceptos está disponible en las entidades públicas correspondientes. Si bien la información financiera que se publica en los portales de transparencia no es detallada, puede pedirse mediante una solicitud de acceso a la información a través del portal web o ante la Oficina de Trámite Documentario de cada entidad, conforme a los procedimientos establecidos para ello.

Aporte por regulación

Los pagos realizados por este concepto constituyen recursos directamente recaudados del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y se destinan exclusivamente al sostenimiento de la fiscalización ambiental del sector minero y energético.

La información sobre la alícuota²⁹ y el cálculo de la contribución obligatoria que debe pagar cada empresa es de interés público, debido a que su naturaleza contributiva genera beneficios diferenciados tanto en las empresas aportantes como en la colectividad. En ese sentido, la información sobre los pagos realizados por concepto del aporte por regulación es de acceso público.

Multas ambientales

Las multas se imponen en el marco de un procedimiento administrativo sancionador y se encuentran contenidas en actos administrativos o resoluciones emitidas por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA. En ese sentido, la resolución directoral que contenga la imposición de una multa es documentación generada por la administración pública y, por ende, información de carácter público. Al inicio, esta información es confidencial, pero la restricción se levanta si han transcurrido seis meses de iniciado el procedimiento sancionador y no se ha expedido resolución final, de acuerdo a la directiva aprobada por Resolución del Consejo Directivo 015-2012-OEFA/CD.³⁰

27 De acuerdo con el Decreto Supremo 063-2010-PCM, que aprueba la implementación del portal de transparencia estándar en las entidades de la administración pública, el portal de información es único, integral y estandarizado, y su objetivo es mejorar y dar mayor transparencia a la gestión pública.

28 En: <http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=504%3Aseguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-diaria&catid=267%3Aseguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-diaria&Itemid=100944&lang=es>.

29 Por Decreto Supremo 129-2013-PCM se estableció la alícuota para las empresas mineras obligadas a realizar el pago del aporte por regulación, la cual asciende a 0,015% de la facturación anual menos impuestos.

30 Directiva del OEFA, aprobada por Resolución del Consejo Directivo 015-2012-OEFA/CD: "Artículo 7.2.2 Información pública generada por el OEFA (...)

Estrategia ambiental

En el Decreto Supremo 042-2003-EM se estableció el compromiso previo como requisito para la actividad minera, por el cual los titulares mineros deben realizar actividades de desarrollo sostenible con las poblaciones locales y regionales. En caso correspondiera, los compromisos debían reflejarse en los EIA.

Mediante la Declaración Anual Consolidada (DAC), los titulares mineros reportan de manera obligatoria sus actividades de desarrollo sostenible y, por ende, las modalidades de inversión que han implementado el año previo, conforme a lo establecido en el artículo 50 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo 014-92-EM. Sin embargo, esta información se difunde en el Minem de manera agregada y, desde hace poco tiempo, empresa por empresa, aunque con poco nivel de desagregación. La razón es que el artículo 50 de la Ley General de Minería considera que esta información es confidencial, lo cual nos parece caduco.

Medidas correctivas

Tanto las sanciones pecuniarias como las no pecuniarias se dictan en el marco de un procedimiento administrativo sancionador y se encuentran contenidas en resoluciones directorales emitidas por el OEFA. Por ello, esta documentación representa información de carácter público –salvo las excepciones señaladas en la Resolución del Consejo Directivo 015-2012-OEFA/C– y es accesible a través del portal web de la entidad, donde se puede visualizar y descargar.

Proyectos ambientales de inversión público-privada

Los proyectos de inversión pública con participación de inversión privada están regulados por la Ley Marco de las Asociaciones Público-Privadas, y la información sobre la cartera de proyectos se encuentra disponible en el portal web de Proinversión. Sin embargo, aún no se registran proyectos con inversión privada –del sector extractivo o de otros– destinados a la preservación y mejora del medio ambiente.

4.3.2 Información de las empresas mineras

El marco legal de acceso y transparencia de la información se orienta al monitoreo del manejo presupuestario del Estado y, dentro de este, del destino de los recursos provenientes de la industria extractiva. Sin embargo, considerando que las actividades que esta desarrolla producen efectos positivos y negativos en la población, la información que provenga de dichas actividades también será de interés público, aunque no sea generada o no se encuentre a disposición del sector público.

Si bien no hay exigencia legal sobre la información en manos del sector privado, de manera general podemos analizar el grado de transparencia en el sector minero mediante indicadores sobre la accesibilidad a sus operaciones en el país, sus estados

c) Respecto del Procedimiento Administrativo Sancionador:

- (i) El número del expediente, el nombre del administrado investigado y el estado del procedimiento.
- (ii) La resolución firme en la vía administrativa, ya sea por ser resolución de primera instancia que ha quedado consentida o de segunda que agota la vía administrativa.
- (iii) Todas las resoluciones emitidas, luego de transcurrido seis meses de iniciado el procedimiento sancionador, siempre que no se haya expedido resolución final, entendida por esta la resolución de segunda instancia que agota la vía administrativa".

financieros e inversiones ambientales a través de los portales web y de información disponible en la base de datos de las empresas mineras registradas en el Directorio Minero y la cartera estimada de proyectos del Minem,³¹ así como en la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) y en la BVL.

La información financiera no es requerida por ley y es inaccesible, salvo que pertenezca a los estados financieros de las empresas que cotizan en la BVL, o que de manera voluntaria se encuentre disponible en sus portales web.

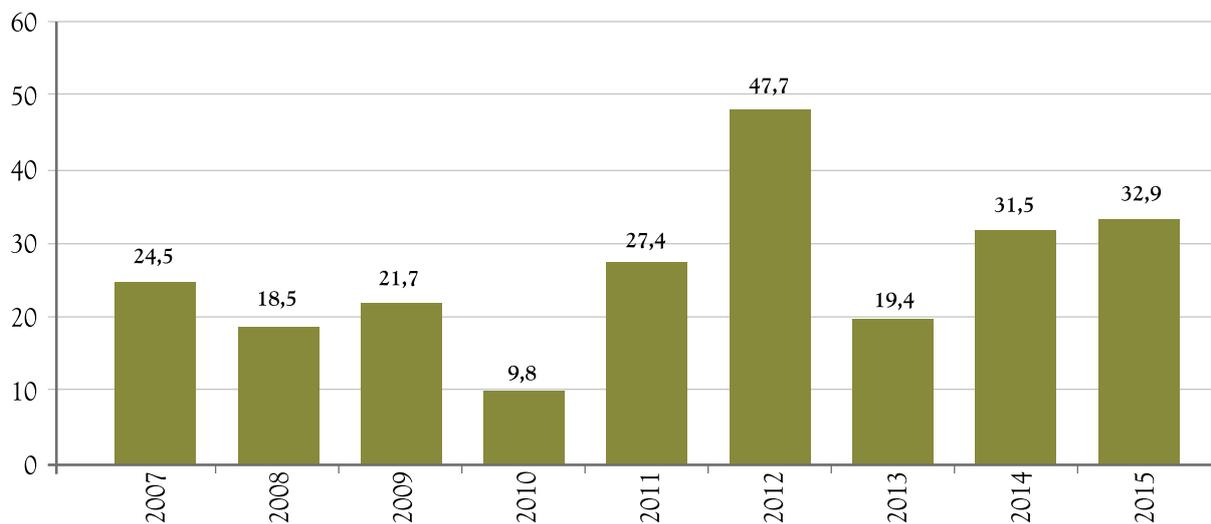
La situación de la información ambiental es distinta. La información sobre la inversión que se realiza para el cumplimiento o implementación de la normativa sectorial para la protección del ambiente en la industria extractiva es accesible cuando esta es exigida por ley (tributos, licencias ambientales, multas, etc.). Si los gastos ambientales se derivan de los mecanismos de responsabilidad social de las compañías, la disponibilidad de la información se sujeta a la publicación voluntaria de la empresa.

En el marco del DAC, las empresas mineras informan al Minem sobre sus gastos en materia ambiental y el ministerio publica información agregada al respecto. Así, entre los años 2007 y 2015, las empresas mineras gastaron 233,5 millones de soles en gestión ambiental. Esta información está desagregada por empresas y permite conocer que este gasto se realiza, sobre todo, en el marco de proyectos (92% del total) y, casi en todos los casos, son recursos que no se complementan con otros. Sería importante conocer mayor detalle de estos gastos realizados por las empresas mineras.

Gráfico 33

Gastos de las empresas mineras en gestión ambiental, 2007-2015

(Millones de soles)



Fuente: DAC-Minem.

31 En: <http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=162&idMenu=sub150&idCateg=162>

Recuadro 3. La Declaración Anual Consolidada: protegida por la confidencialidad

El artículo 50 del Decreto Supremo 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, menciona que “Los titulares de la actividad minera están obligados a presentar anualmente una Declaración Anual Consolidada conteniendo la información que se precisará por Resolución Ministerial. Esta información tendrá carácter confidencial.” El incumplimiento de esta obligación será sancionada con multa.

Según el Minem, los datos de la DAC pertenecen a su base de datos y únicamente funcionarios acreditados tienen acceso a dicha información y solo pueden divulgar estadísticas agregadas.

A través del Anexo IV de la DAC, los titulares mineros presentan su Declaración Jurada Anual de Actividades de Desarrollo Sostenible, en el marco de su compromiso previo, el cual comprende seis compromisos básicos, uno de los cuales se refiere a inversiones en gestión ambiental.

Con el objetivo de promover la mayor transparencia, el Minem debería difundir información desagregada, no solo de la gestión ambiental, sino también del conjunto de actividades de desarrollo sostenible.

En suma, la transparencia fiscal de los ingresos recibidos del sector privado así como del uso de dichos ingresos, es razonablemente expuesta en la contabilidad nacional; sin embargo, no toda la información sobre los pagos ambientales que realiza la industria extractiva forma parte de las cuentas nacionales. Tampoco es posible aún estimar cuánto de los fondos obtenidos por pagos ambientales obligatorios sirven para cubrir parte del gasto público.

Las condiciones de accesibilidad a la información sobre los gastos ambientales obligatorios varían dependiendo de los mecanismos de transparencia que haya implementado cada entidad encargada y del grado de sistematización que dichas entidades hayan realizado de la información que se genera a partir de los gastos ambientales que estas reciben. Sin embargo, en todos los casos la información sí es accesible y queda pendiente un análisis más detallado del grado de celeridad con el que cada institución brinda la información requerida.

5. TRANSPARENCIA DEL GASTO SOCIAL DE LAS EMPRESAS MINERAS

Las inversiones mineras tardan en madurar. Desde la llegada de las primeras maquinarias hasta el inicio de las operaciones, hay un lapso de algunos, quizá de varios años. Las primeras inversiones suelen ser en maquinarias, la mayoría de ellas traídas del extranjero, incluso con el personal que las maneja. A medida que la expectativa de los inversionistas sobre el desarrollo del proyecto mejora hay más avances, lo cual se refleja en la llegada de personal que requiere servicios y se demandan algunos bienes de la localidad. Cuando el proyecto ha madurado los requerimientos de bienes y servicios aumentan, algunos de los cuales los provee el entorno más directo.

El Gobierno recauda los pagos por regalías, impuestos, derechos, etc. y, a través de mecanismos definidos previamente, los distribuye; en parte, entre las localidades del entorno directo y entre todas las demás localidades del país. Luego, estos recursos deben transformarse en proyectos de inversión, los cuales también tienen un proceso de maduración hasta lograr los impactos deseados.

La industria del sector minería e hidrocarburos se desarrolla con tecnología de punta y tiene exigencias de calidad, cantidad y oportunidad en la prestación de los bienes y servicios, para las cuales las localidades del entorno inmediato no están preparadas. Por ello, con frecuencia ocurre que las expectativas locales sobre los beneficios se ven frustradas a tal punto que pueden alimentar descontento, reclamos e incluso situaciones de conflicto, sin que se lo hayan propuesto desde el inicio.

La llegada de una empresa minera o petrolera a una zona alejada, con poca o nula presencia del Estado, pareciera significar la posibilidad de lograr que la empresa, sea privada, pública o una combinación de ambas, brinde lo que no da el Estado, básicamente por su poder económico. Las empresas deben tomar esta situación con mucho cuidado, pues deben conocer y entender sus reales competencias y posibilidades.

Las empresas han desarrollado el concepto de la responsabilidad social empresarial, mediante el cual se procura ir más allá de las exigencias legales para mejorar sus procesos internos y buscar un equilibrio social, económico y ambiental. Es consenso entre las empresas que no pueden vivir de espaldas a la realidad que las rodea y por eso buscan desarrollarse en armonía y con respeto a su entorno.

Por eso es importante conocer el gasto social que realizan las empresas mineras en su entorno, no solo por la expectativa que este genera, sino también porque dicha información existe (en el Minem), y puede contribuir a generar un clima de confianza. Además, ayuda a entender mejor su dinámica de gasto en este rubro y su posibilidad de complementarse con otras intervenciones.

Esta sección busca demostrar la posibilidad de incluir esta información en los estudios de la iniciativa EITI Perú, tanto a nivel nacional como en las experiencias descentralizadas. La información existe y se halla en el Minem, pero su difusión detallada está bloqueada por el artículo 50 de la Ley General de Minería, que considera esta información de carácter confidencial, lo que nos parece obsoleto.

5.1 La Oficina General de Gestión Social

En el año 2007, en el marco del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, se creó la Oficina General de Gestión Social (OGGS), como órgano de asesoramiento encargado de promover las relaciones armoniosas entre las empresas minero-energéticas y la sociedad civil, incluidos los gobiernos regionales y locales. Asimismo, debía propiciar el manejo de mecanismos de diálogo y concertación en el sector y colaborar en el diseño de programas de desarrollo sostenible. Esta oficina tiene entre sus funciones las siguientes:

- Formular políticas y colaborar en el diseño de programas de desarrollo sostenible a favor de las poblaciones asentadas en las zonas de influencia de los proyectos minero-energéticos.
- Efectuar el seguimiento a los compromisos sociales que asumen las empresas con las poblaciones involucradas, en coordinación con las direcciones generales correspondientes.

El Minem destina un espacio en la web donde da cuenta de los esfuerzos de esta oficina, a la que se refiere como Gestión Social. Sin embargo, más allá de lo mencionado no aparece casi ninguna información sobre los programas de desarrollo sostenible, la estrategia o los mecanismos elaborados. Figuran allí otros temas, como el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), los fondos sociales, la iniciativa EITI, entre otros. A la fecha existen 34 informes trimestrales sobre las labores desempeñadas por la dirección;³² sin embargo, se desaprovecha la sección sobre inversión social y desarrollo sostenible y no se publican temas de interés relacionados con el contenido local.

Lo que sí muestra en Estadísticas de la Sección Minería es el Datamart, que da cuenta de diversa información sobre la actividad minera, como producción, empleo, datos del titular, etc. Lo más saltante aquí es la información sobre desarrollo sostenible, que es más bien información de balance social, a través de la que se informa sobre la inversión social que realiza cada titular minero. Recordemos que las empresas, como parte de sus compromisos, deben remitir al ministerio sus actividades de desarrollo sostenible. Sin embargo, si bien no se especifica que es parte de dicho compromiso, no vemos cómo pudiera no serlo.

5.2 Características de la información

El Estado introdujo una cláusula en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería de 1992, mediante la cual promueve que las empresas mineras se comprometan a desplegar sus mejores esfuerzos a fin de fomentar el empleo local y la adquisición de bienes y servicios locales.

En la práctica, dicho compromiso no es una obligación; no forma parte de una ley, contrato o convenio con el Estado, pero sí es un requisito que forma parte de los petitorios de las empresas mineras y se ha establecido como una Declaración Jurada de Compromiso del Desarrollo Sostenible por parte de las mineras. Esta nueva cláusula se aprobó en el 2003.³³

32 Ver: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=3&idTitular=1537&idMenu=sub37&idCateg=567

33 En el marco del Decreto Supremo 042 2003 EM.

En el 2004, el Minem estableció los formatos de la Declaración Jurada de Compromiso Previo y de la Declaración Jurada Anual de Actividades de Desarrollo Sostenible. El primero, como su nombre lo dice, es un compromiso de mostrar los *mayores esfuerzos*. Se trata de información enumerativa en forma de declaración jurada. Es básicamente un listado de las diferentes actividades que realizan las empresas y que se enmarcan en su compromiso previo.

En el 2008, el Minem determinó la “necesidad de contar con herramientas que permitan uniformizar y sistematizar la información a efecto de realizar un seguimiento eficaz de las acciones de desarrollo sostenible efectuadas por los titulares mineros, de conformidad con los principios contenidos en el Decreto Supremo 042-2003-EM”.³⁴

Así, la información sobre las actividades de desarrollo sostenible se incluye en el marco de la DAC, la cual contiene, además, información sobre identificación y ubicación de su(s) derecho(s) mineros, las inversiones realizadas, la declaración de la acreditación de la producción mínima, etc.³⁵ Para tal fin se incluyó el anexo IV que permite recabar la información social sobre los programas, proyectos u obras de desarrollo sostenible realizadas. Ver cuadro 17.

De esta manera, el Minem tiene un procedimiento para recolectar información, que tiene como fecha límite de entrega el último día de mayo del año siguiente.³⁶ Esta información se sustenta en el principio de presunción de veracidad, por lo cual se considera como lo que *efectivamente realizan las mineras en este campo*, y es materia de seguimiento por parte del Minem.³⁷

Por tanto, se cuenta con información sobre lo que realizan las empresas en relación con el desarrollo sostenible y se puede acceder a ella: “La información presentada por los titulares mineros a través de la Declaración Jurada Anual de Actividades de Desarrollo Sostenible (Anexo IV de la DAC) estará a disposición de todas las personas, una vez vencido el plazo de presentación de la DAC, en la página web del Ministerio de Energía y Minas”.³⁸

El Minem ofrece la información en su página web (http://intranet2.minem.gob.pe/datamart/dac_publico/), la cual se divide en tres grupos: del titular minero, de derechos mineros y de desarrollo sostenible. Esta última es información de balance social, en donde da cuenta de la inversión social que realiza cada titular minero. Recordemos que las empresas, como parte de sus compromisos, deben remitir al ministerio sus actividades de desarrollo sostenible.

La información está disponible por empresa y permite desagregarla según localidad, tipo de inversión u origen del fondo, entre otros datos. Si bien existe la opción de *nombre de actividad*, lo cual nos permitiría desagregar toda la inversión de las empresas, esta no está operativa. Dado que la información está digitalizada, su difusión nos permitiría analizar con más detalle lo que realizan las mineras y establecer mejor la relación con otras intervenciones, públicas o privadas.

34 Resolución Ministerial 192-2008-MEM-DM.

35 Tomado de: http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=200&idMenu=sub157&idCategor=200

36 Ver: <http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2016/04/09/1365411-1.html>. Posteriormente, la fecha se amplió al 21 de junio 2016, según Resolución Directoral 0104-2016-MEM/DGM del 30 mayo 2016.

37 Artículos 3 y 4 de la Resolución Ministerial 192-2008-MEM-DM.

38 Artículo 5 de la Resolución Ministerial 192-2008-MEM-DM.

Cuadro 17

Declaración jurada anual de actividades de desarrollo sostenible (anexo IV de la DAC)**Balance social: inversión ejecutada****Educación**

Actividad	Nombre	Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada S/	Nivel de ejecución S/	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Programa										
Proyecto										
Equipamiento										
Donaciones										

Salud

Actividad	Nombre	Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada S/	Nivel de ejecución S/	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Programa										
Proyecto										
Equipamiento										
Donaciones										

Nutrición

Actividad	Nombre	Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada S/	Nivel de ejecución S/	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Programa										
Proyecto										
Equipamiento										
Donaciones										

Gestión ambiental

Actividad	Nombre	Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada S/	Nivel de ejecución S/	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Programa										
Proyecto										
Equipamiento										
Donaciones										

Empleo local

Actividad	Nombre	Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada S/	Nivel de ejecución S/	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Programa Proyecto Equipamiento Donaciones						-Fondos de la empresa -Cofinanciado con otras instituciones			Distrito(s) Provincia(s) Departamento(s) Centro(s) poblado(s)	

Economía local

Actividad	Nombre	Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada S/	Nivel de ejecución S/	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Programa Proyecto Equipamiento Donaciones						-Fondos de la empresa -Cofinanciado con otras instituciones			Distrito(s) Provincia(s) Departamento(s) Centro(s) poblado(s)	

Infraestructura básica

Actividad	Nombre	Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada S/	Nivel de ejecución S/	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Programa Proyecto Equipamiento Donaciones						-Fondos de la empresa -Cofinanciado con otras instituciones			Distrito(s) Provincia(s) Departamento(s) Centro(s) poblado(s)	

Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de gestión de instituciones locales

Actividad	Nombre	Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada S/	Nivel de ejecución S/	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Programa Proyecto Equipamiento Donaciones						-Fondos de la empresa -Cofinanciado con otras instituciones			Distrito(s) Provincia(s) Departamento(s) Centro(s) poblado(s)	

Promoción de la cultura

Actividad	Nombre	Duración			Objetivo	Origen de los fondos	Inversión programada S/	Nivel de ejecución S/	Área(s) de impacto	Número de beneficiarios
		Nº de meses	Fecha de inicio	Fecha de término						
Programa Proyecto Equipamiento Donaciones						-Fondos de la empresa -Cofinanciado con otras instituciones			Distrito(s) Provincia(s) Departamento(s) Centro(s) poblado(s)	

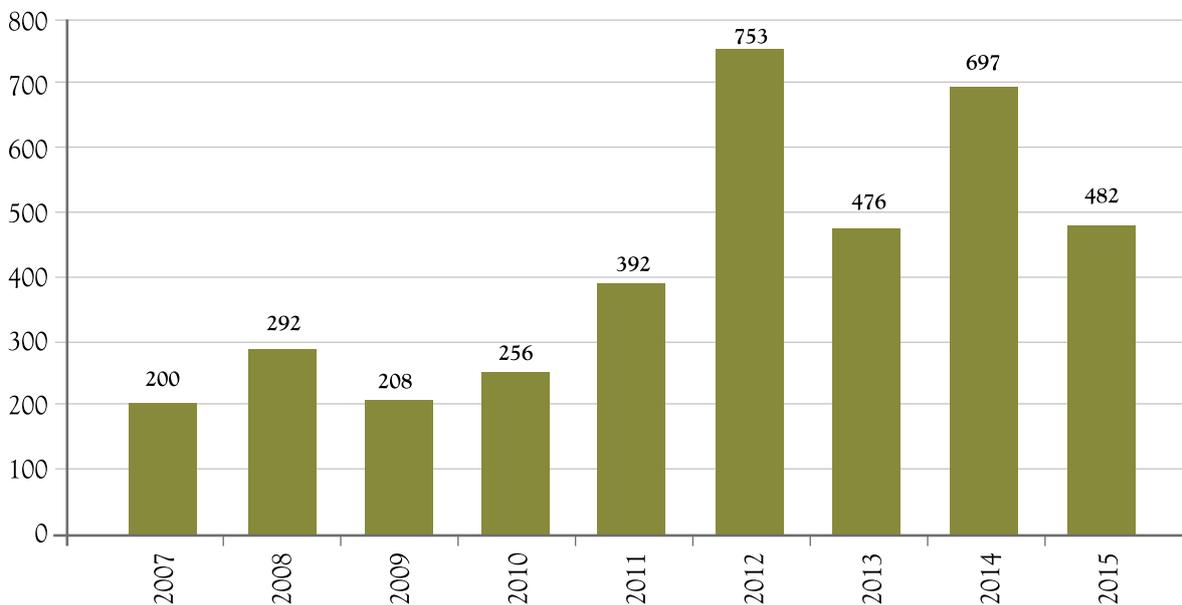
5.3 La inversión social minera

De acuerdo a la base de información del Minem, en el marco del compromiso de las empresas para realizar actividades de desarrollo sostenible, se aprecia un crecimiento de la misma: en el 2009 fue de 208 millones de soles y en el 2015 ascendió a 482 millones de soles.

Desde el 2007 hasta el 2011, 41 empresas mineras –que representaron en esos años, en promedio, el 85% del valor de la producción minera– firmaron con el Estado convenios en el marco del PMSP. A través de estos, las empresas destinaban un porcentaje de sus utilidades netas a fondos privados, para realizar proyectos sociales en sus ámbitos de intervención, donde destacaron Antamina, Cerro Verde y Southern, las cuales se concentraron más en el PMSP. La ejecución de los proyectos del PMSP les permitió no solo crear una relación con su entorno sino también contar con recursos para llevar a cabo similar objetivo al que aspiran en el marco de su responsabilidad social. Cuando concluyó el programa, la expectativa de las mineras era elevar los fondos destinados a las actividades de desarrollo sostenible, a fin de mantener las condiciones a las que llegaron cuando dispusieron de los recursos del PMSP. Aunque no existe dato que dé cuenta de dicho incremento, es lo que se hubiera esperado.³⁹

Gráfico 34

Inversión ejecutada por las empresas mineras en actividades de desarrollo sostenible, 2007-2015
(Millones de soles)



Fuente: DAC-Minem.

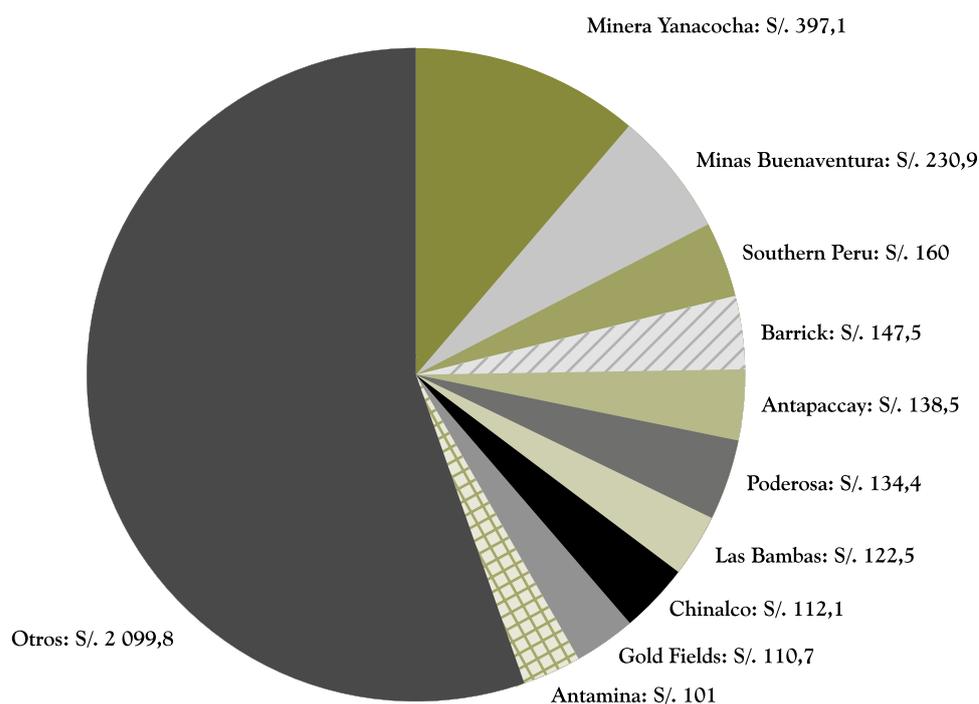
³⁹ Ver: http://elcomercio.pe/economia/peru/fin-aporte-voluntario-minero-ocasionaria-fricciones_1-noticia-1372943

Entre las empresas que más invirtieron en el periodo 2007-2015 se encuentran Minera Yanacocha (397,1 millones de soles), Minas Buenaventura (230,9 millones de soles), Southern Peru (160 millones de soles) y Barrick (147,5 millones de soles), las cuales concentran la tercera parte de toda la inversión en dichos años. No se identifica una regularidad en la inversión año tras año, y tampoco se podría decir que la disposición de una empresa para destinar recursos a la inversión para el desarrollo se relaciona con el volumen de extracción, sino que parece obedecer más a cuestiones de contexto. Por ejemplo, entre los años 2011 y 2013, Minera Yanacocha declaró en inversión para el desarrollo local casi 200 millones de soles, mientras que para en el periodo 2014-2015, la inversión ascendió a cerca de 22 millones de soles, casi la décima parte. En el caso de Southern Peru, entre el 2007 y el 2013, la inversión promedio anual fue menos de 3 millones de soles, mientras que en el periodo 2014-2015 superó los 70 millones de soles por año. En ambos casos, los mayores recursos podrían relacionarse con el impulso de los proyectos Conga y Tía María, respectivamente. Una vez más, sería importante conocer el detalle de la inversión de cada empresa, como lo mencionamos en líneas previas.

Gráfico 35

Inversión ejecutada en actividades de desarrollo sostenible según empresas mineras, 2007-2015

(Millones de soles)



Fuente: DAC-Minem.

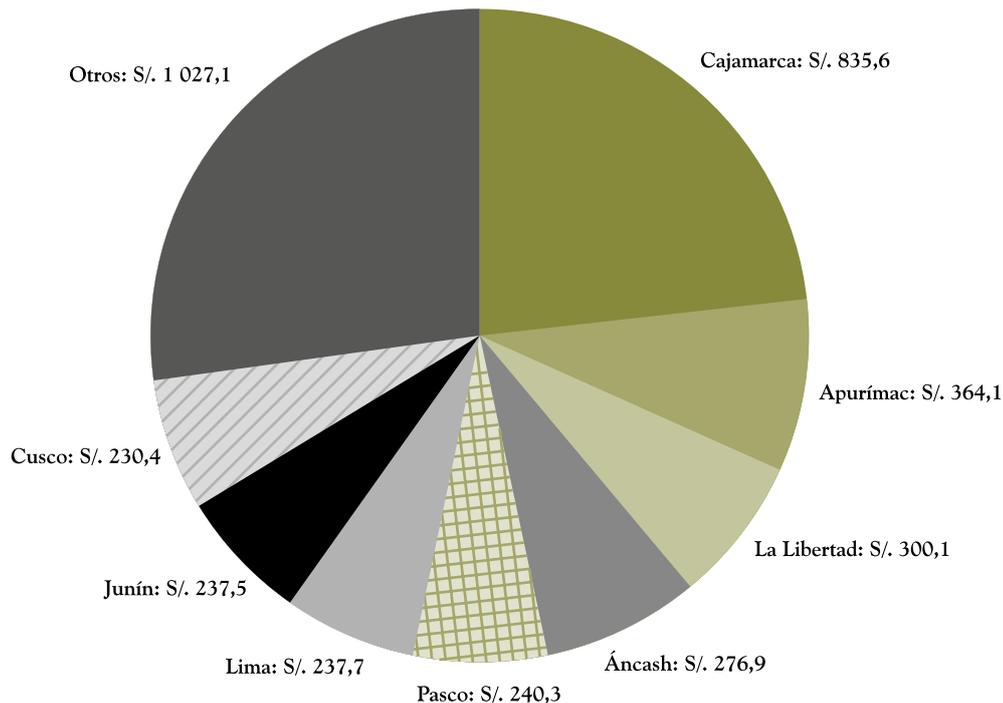
Con respecto a las regiones que reciben mayor inversión destacan Cajamarca (835,6 millones de soles), Apurímac (346,1 millones de soles), La Libertad (300,1 millones de soles) y Ancash (276,9 millones de soles), las cuales absorbieron casi la mitad de la inversión en desarrollo social del periodo 2007-2015. Sobresale Cajamarca, donde Minera Yanacocha proporcionó casi el 50% de la inversión recibida, a lo cual se agrega

Gold Fields y Minera Coimolache; en conjunto, las tres representan el 70%. Asimismo Apurímac, departamento que ha percibido importantes recursos en los últimos años, producto del impulso del proyecto Las Bambas.

Gráfico 36

Inversión ejecutada en actividades de desarrollo sostenible según departamentos, 2007-2015

(Millones de soles)



Fuente: DAC-Minem.

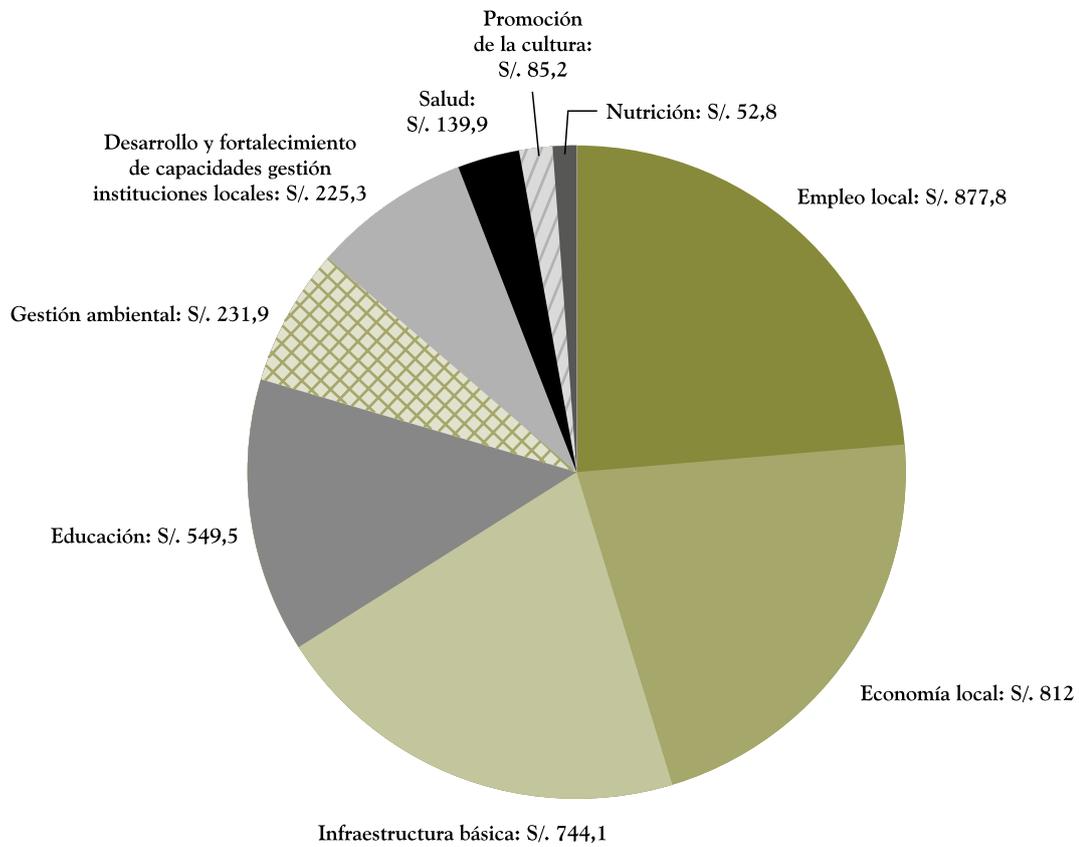
En cuanto al destino de los recursos, estos han ido principalmente a la generación de empleo local (24%), promoción de la economía local (22%), infraestructura básica (20%) y educación (15%). En los dos primeros casos, se entiende el interés de las empresas mineras por destinar recursos a su entorno inmediato; en el caso del empleo local, busca generar las condiciones para que la población de su área de influencia se inserte en la demanda por mano de obra de las empresas. La promoción de la economía local apunta no solo a que se formen negocios locales capaces de abastecer a las empresas, sino también a que estos continúen luego de finalizada la operación minera. Infraestructura básica y educación pueden considerarse rubros similares en la medida que se procura reproducir obras que, además de demandar mano de obra local, resultan visibles.

Sería importante conocer el impacto de las intervenciones de las empresas mineras en actividades de desarrollo sostenible. En el caso del PMSP era obligatorio elaborar líneas de base así como informes de impacto de medio término y final para cuantificar el impacto de la intervención. Si bien no es obligatorio para las empresas, siempre resulta relevante conocer cómo y qué logros obtienen en estas intervenciones. A la fecha no se conoce ninguna evaluación que dé cuenta de lo mencionado.

Gráfico 37

Inversión ejecutada en actividades de desarrollo sostenible según rubros, 2007-2015

(Millones de soles)



Fuente: DAC-Minem.

El Minem maneja información sobre las actividades de desarrollo sostenible de las empresas mineras. Parte de esta se difunde y parte no. Aumentar la información sería positivo en aras de lograr mejores resultados. En esa línea, la iniciativa EITI puede contribuir al debate y a lograr mayores niveles de transparencia. Dada la relevancia que cobran las empresas mineras, conocer el impacto de sus inversiones contribuiría a mejorarlas. Si bien estas intervenciones se consideran voluntarias y, por ende, los resultados y logros son propiedad de las empresas, esto no es aplicable a los casos de los compromisos en el marco de los EIA. En dichos casos no se conocen informes al respecto.

6. COSTOS DE LAS EMPRESAS MINERAS

El ciclo de precios altos de los minerales trajo consigo también que las empresas mineras obtuvieran importantes márgenes de ganancia y, por ende, de utilidad. El margen de ganancia depende de mantener lo más amplia posible la diferencia entre el precio de venta y los costos unitarios. El menor nivel de precios de los minerales y el incremento de los costos de producción cobran notoriedad en este nuevo contexto, en el que las empresas verán reducidos sus retornos y, como consecuencia, sus aportes a las arcas fiscales.

En general, existe la idea de que al bajar los precios, las empresas buscarán reducir los costos con tal de maximizar sus márgenes. Sin embargo, como veremos más adelante, los costos, que aumentaron también a lo largo del ciclo de precios altos, no se han reducido a la misma velocidad, sea porque las propias características de la industria así lo determinan o porque las empresas mineras, al igual que muchas otras, encuentran mecanismos para modificar sus costos y evadir el pago de impuestos.⁴⁰ En algunos casos hay costos fijos y costos variables; los primeros son independientes del volumen de producción y son denominados para “mantener la empresa abierta”. Generalmente se mantienen invariables en el corto y mediano plazo.

En el contexto de menores precios, menor recaudación y menores transferencias es importante conocer con más detalle la dinámica de los costos, su estructura y su relación con la ganancia final de las empresas mineras. Esto en vista de que la utilidad estimada de las empresas mineras se redujo en 70%, mientras que los precios lo hicieron en 25%, aproximadamente.⁴¹

6.1 Definición de costos en minería

Para el sector minero se calculan tres tipos de costos a fin de realizar comparaciones sobre la competitividad de las empresas. El costo C1 agrupa aquellos que se incurren en el proceso de producción hasta la venta del producto comercializable. Al C1 se le descuentan los ingresos provenientes de los subproductos. En algunos casos, cuando se extrae cobre, este viene con molibdeno, zinc o plata, los que son comercializables y se venden como subproductos, debido a que las empresas consideran que su principal negocio es la producción y venta de cobre. Por ejemplo, Southern Peru calcula dos versiones de C1: uno incluye los créditos por la venta de subproductos (el tradicional) y otro que no incluye estos ingresos (el alternativo).

El costo C2 incluye el costo C1 y, adicionalmente, considera los montos por depreciación, amortización o agotamiento del recurso en los casos que corresponda. A diferencia del anterior, el costo C2 busca tener una noción del costo operacional.

⁴⁰ Ver: <http://gestion.pe/economia/evasion-tributaria-peru-asciende-s-25000-millones-estima-geneva-group-2138881>

⁴¹ El IR de las empresas mineras en el 2015 se redujo en 70%, estimándose que la utilidad se redujo en porcentaje similar. En el caso de los precios tomamos el índice de Precios de los metales, que según el FMI se redujo en 25% entre los años 2014-2015.

El costo C3 incluye además del C2, costos indirectos y gastos financieros netos. Los costos indirectos incluyen, entre otros, los siguientes: porción de los gastos atribuible a las casas matrices, exploración imputable a la operación, regalías y otros gastos extraordinarios. En este caso, la totalidad de los costos permite ser utilizada como una aproximación de la sustentabilidad económica de largo plazo de la operación, sin embargo, también incluiría costos que podrían ser temporales asociados a operaciones financieras particulares.⁴²

Cuadro 19

Desglose de costos C1, C2 y C3

C3	C2	C1	Costos de extracción
			Costos de tratamiento
			Flete, fundición y refinación
			Gastos de administración
			(-) Subproductos
	Depreciación y amortización		
	Costos indirectos		
	Costos financieros netos		

Fuente: Elaboración de Codelco sobre la base de información de Wood Mackenzie.

6.2 El costo versus el precio

Es evidente que el costo debe de estar por debajo del precio para que genere renta, la misma que luego será captada por el Estado y las empresas. La brecha precio-costo se incrementó en el periodo del auge de precios de los minerales, entre los años 2004 y 2012; luego disminuyó. A partir del 2011, los precios se redujeron, aunque a una mayor velocidad que los costos.

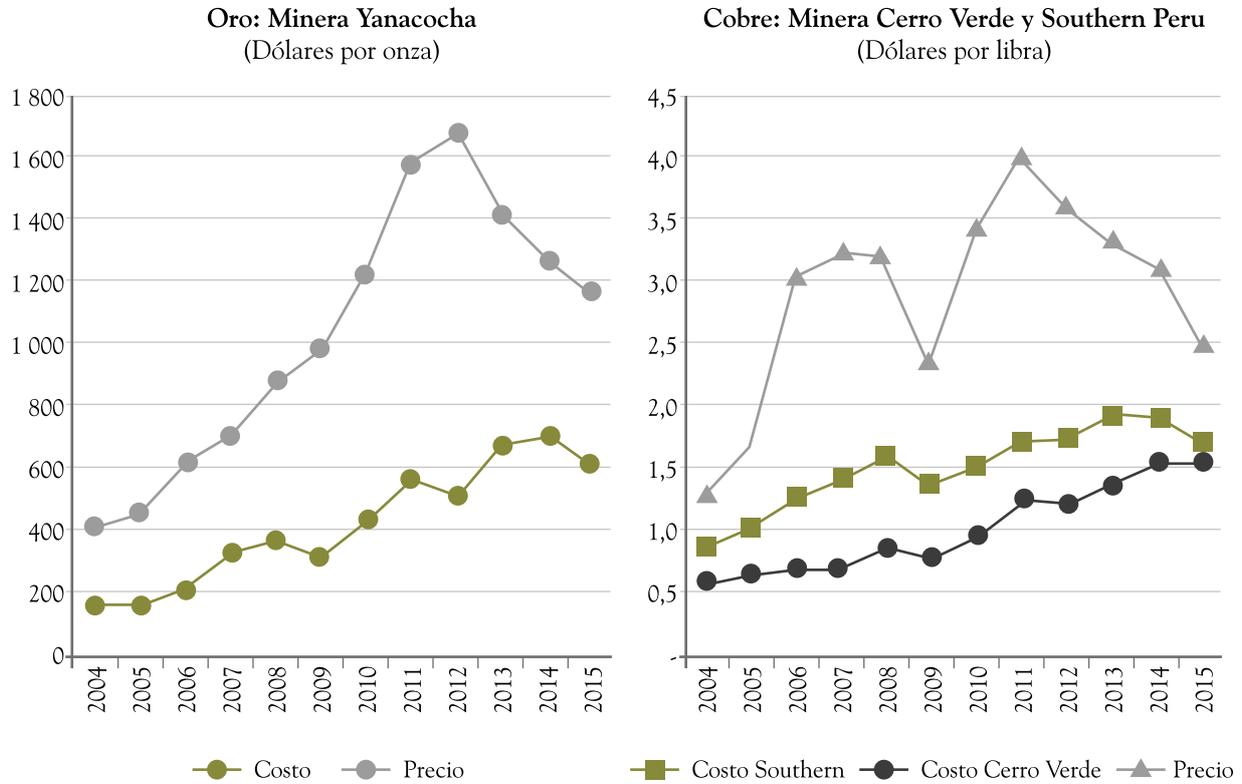
Para el caso del oro obtuvimos información de Minera Yanacocha, en la que observamos que tanto el precio como el costo crecen, aunque el primero lo hace a una mayor velocidad. Cuando el contexto favorable empieza a revertirse desde el 2011, el precio del oro desciende, pero el costo continúa incrementándose, aunque a una menor velocidad, y solo en el 2015 se registra una disminución.

Con respecto al cobre, con información de Southern Peru y Cerro Verde encontramos un panorama similar: entre el 2006 y el 2011, la brecha precio-costo se amplió y generó importantes ganancias, no solo para estas empresas, sino en general para las mineras. Al igual que el caso del oro, el precio del cobre empezó a descender desde el 2011, pero con los costos también incrementándose, los mismos que descendieron también en el 2015.

⁴² Codelco. Caracterización de los costos de la gran minería del cobre. 2015.

Gráfico 38

Brecha precio-costo en oro y cobre



Fuente: Estados financieros de las empresas.
Elaboración propia.

6.3 Componentes de los costos

La pregunta sobre los componentes de los costos es importante para entender por qué estos suben o bajan. No existe información especializada de fuente oficial o de organismo especializado que dé cuenta de las características del sector minero en cuanto costos. Existe acceso a información financiera-contable que ofrece un conjunto de mineras, pero no un estudio comparativo sobre esa información.

En su análisis de los costos de producción en la minería de cobre, la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco) compara otros países, donde resalta Perú. Aunque los datos resultan algo desfasados pues son de 1995 al 2009, nos permiten tener una primera mirada de cómo se componen los costos en el sector minero, especialmente en la minería de cobre.

Sobre la base de datos que ofrece Brook Hunt, la información muestra que la venta de subproductos (créditos por subproductos) permite reducir el costo de producción de la extracción de cobre. En promedio, en el 2009, el costo directo de la extracción ascendió a 1,39 dólares por libra, el mismo que se redujo a 0,99 dólares por libra, por la

consideración de los subproductos. El Perú muestra los costos más bajos de extracción, y siguen siendo bajos cuando se incluyen otros costos como depreciación, costos indirectos e intereses. El C1 asciende a 0,60 dólares por libra, el C2 a 0,78 dólares por libra y el C3 a 0,95 dólares por libra.

Para comparar entre empresas o unidades mineras, se suele usar el costo directo, pues es una medida del costo de extracción que toma en cuenta los diferentes factores de producción que intervienen en el proceso productivo. Dado que existen subproductos, los cuales también se comercializan, el costo directo se reduce y se obtiene el *cash cost* o C1, como se puede ver en el cuadro 18. La inclusión de otros rubros, como depreciación o intereses, tiene que ver más con el funcionamiento global de las empresas mineras, pero que se deben incluir para considerar los costos. El Perú es uno de los países que muestra costos más bajos, cuando hablamos de extracción directa.

De manera más gráfica podemos ver cómo se incrementa el costo de extracción de una libra de cobre en el caso peruano. Este pasa de 0,60 dólares por libra y llega al costo total de 0,95 dólares por libra, lo cual significa un incremento de 58%.

Cuadro 20

Costos de producción de los principales países productores de cobre, 2006-2009

(Centavos de dólar de 2009 por libra)

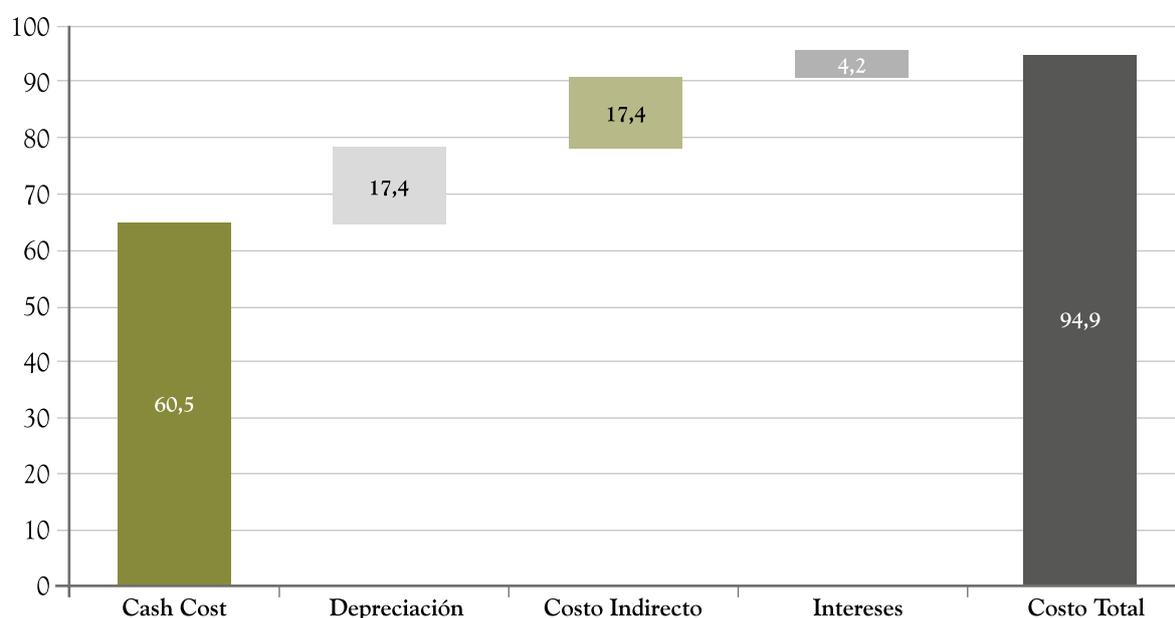
	Costo directo	Créditos por subproductos	<i>Cash cost</i>	Depreciación	Costo indirecto	Intereses	Costo neto
	a	b	c = a-b	d	e	f	g = c + d + e + f
Australia	165,6	31,5	134,1	40,3	11,8	5,1	191,4
Canadá	164,4	24,1	140,3	33,4	10,5	1,2	185,4
Chile	125,1	22,1	103,1	21,9	19,4	2,6	147,0
Estados Unidos	148,1	83,7	64,4	25,4	10,5	8,6	108,9
Indonesia	163,0	125,6	37,4	20,8	13,3	1,6	73,1
Kazajistán	114,9	19,7	95,2	22,4	4,7	1,5	123,9
Perú	112,0	51,5	60,5	17,4	12,7	4,2	94,9
Polonia	215,5	71,9	143,6	20,2	32,0	0,0	195,8
Rusia	145,3	8,2	137,1	14,6	42,3	0,2	194,2
Zambia	161,0	4,8	156,2	14,9	52,0	5,4	228,5
Promedio	139,1	40,1	99,1	22,7	19,2	3,3	144,3

Fuente: COCHILCO.

Gráfico 39

Costos de producción de cobre en el Perú, 2009

(Centavos de dólar por libra)



Fuente: COCHILCO.

6.4 Los costos en las empresas mineras peruanas

Es posible obtener información de los costos de algunas empresas peruanas que cotizan en la Bolsa de Valores de Lima (www.bvl.com.pe) o a través de sus casas matrices. El caso de las empresas mineras no es la excepción.

Actualmente se dispone de información detallada de los ingresos, costos operativos, gastos operativos, gastos financieros y gastos por impuesto a la renta de un conjunto de empresas. A partir de esta información se pueden obtener los diferentes tramos de la utilidad, hasta llegar a la utilidad neta.

Existe otro conjunto de información, principalmente de las empresas transnacionales, para las cuales el nivel de información es muy variado y depende de los anuarios de las matrices. Este es el caso de Antamina, Yanacocha y Barrick. En el caso de Antamina, la información llega solo a los ingresos por ventas y al EBITDA, que corresponde a la utilidad antes de impuestos, intereses, depreciación y amortización. Por tanto, este indicador permite conocer el rendimiento operativo de la empresa. Además permite hacer comparaciones con otras empresas en el ámbito operativo. Lamentablemente, solo Antamina dispone de esta información para el ciclo de análisis, mientras que Barrick lo tiene en parte. Yanacocha es un caso particular, pues una de las cuatro empresas propietarias, Buenaventura, cotiza en la BVL y cuenta con información un poco más detallada que el resto de compañías extranjeras.

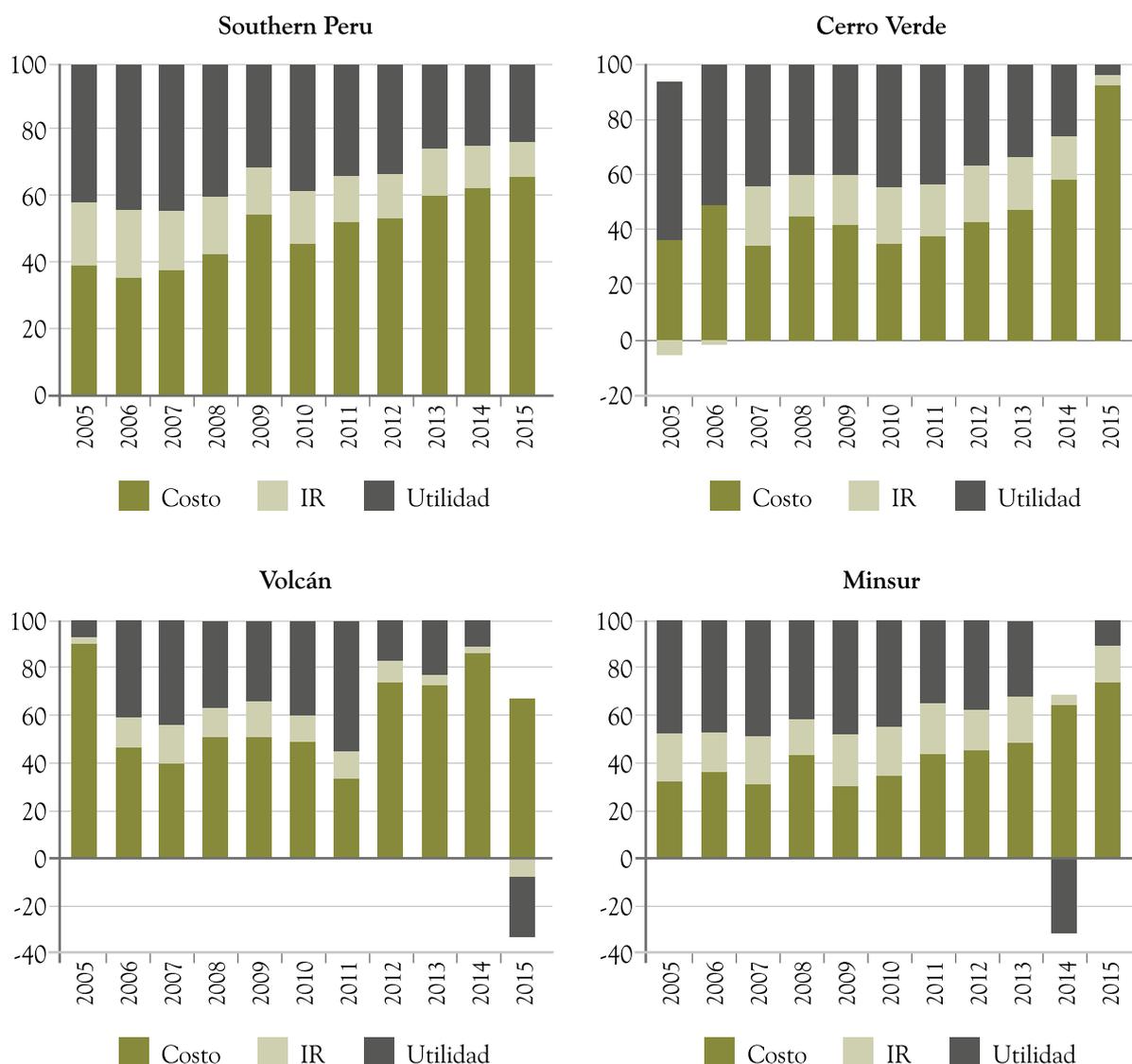
Con la información proveniente de la BVL se han desagregado las ventas de las principales empresas mineras que cotizan allí. Los rubros son costos, impuesto a la renta y utilidad. Dado que no es posible realizar una mayor desagregación, en el caso de los costos se incluyen conceptos como regalías mineras o participación de trabajadores, que si bien

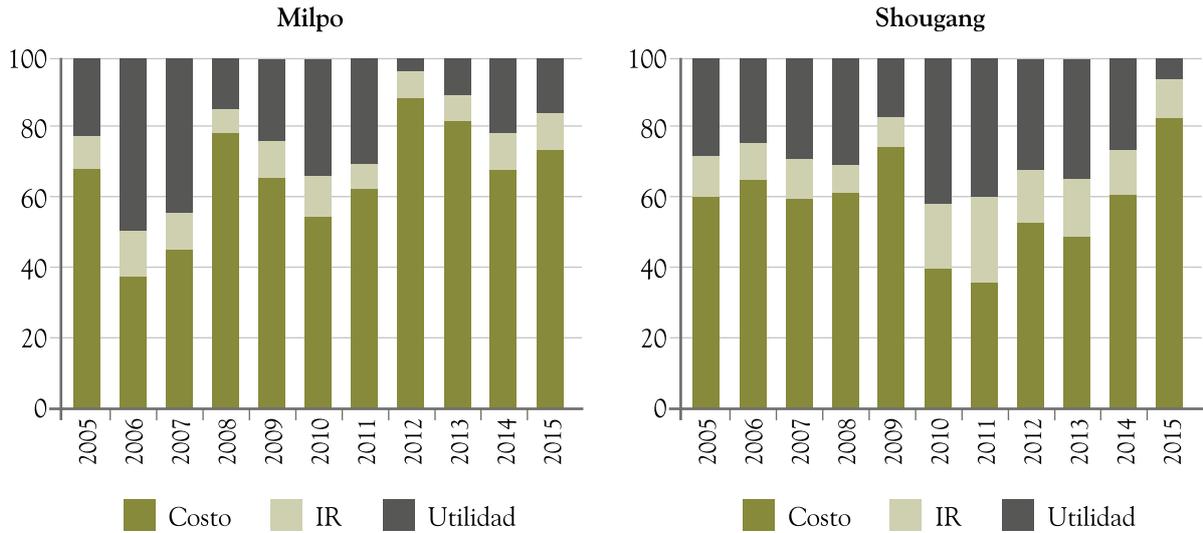
pueden calificarse como participación del Estado o de la fuerza laboral en la renta, si pueden considerarse como costos para la empresa. En todo caso, nos permite tener idea de la tendencia, a pesar de no contar con mayor precisión.

En el periodo del auge de precios de los minerales, la utilidad de las mineras sobre sus ingresos por ventas se incrementó en todos los casos; sin embargo, los márgenes se redujeron cuando los precios comenzaron a descender desde el 2012. De la misma manera disminuyeron los ingresos para el Estado, constituidos por el impuesto a la renta. En esa línea, como proporción de los ingresos se ha incrementado y cada vez representa una proporción mayor. Este es un tema que se podría conocer con mayor detalle en aras de la transparencia.

En función a la disponibilidad de información, desagregamos con detalle los casos de Southern Peru y Cerro Verde, y encontramos que el principal componente del costo es el relacionado con la extracción.

Gráfico 40
Ingresos por ventas de las empresas desagregados en costos, impuesto a la renta y utilidades, 2005-2015
 (Porcentaje)

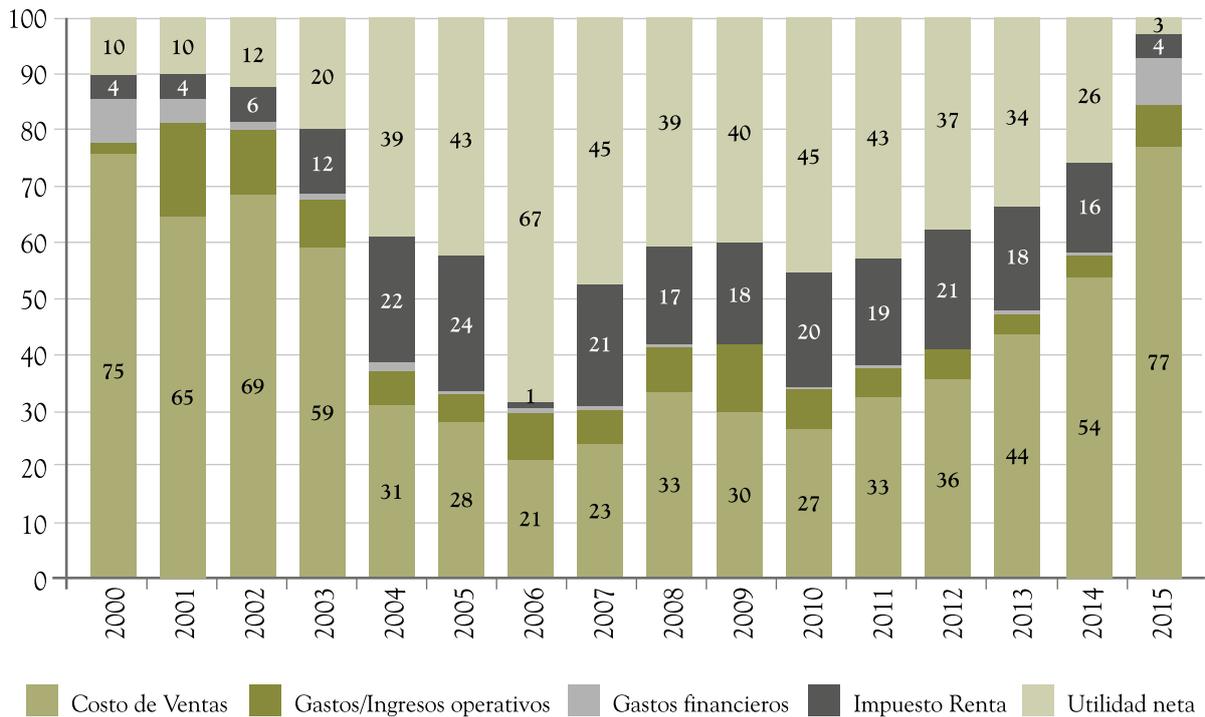




Fuente: BVL.

Gráfico 41

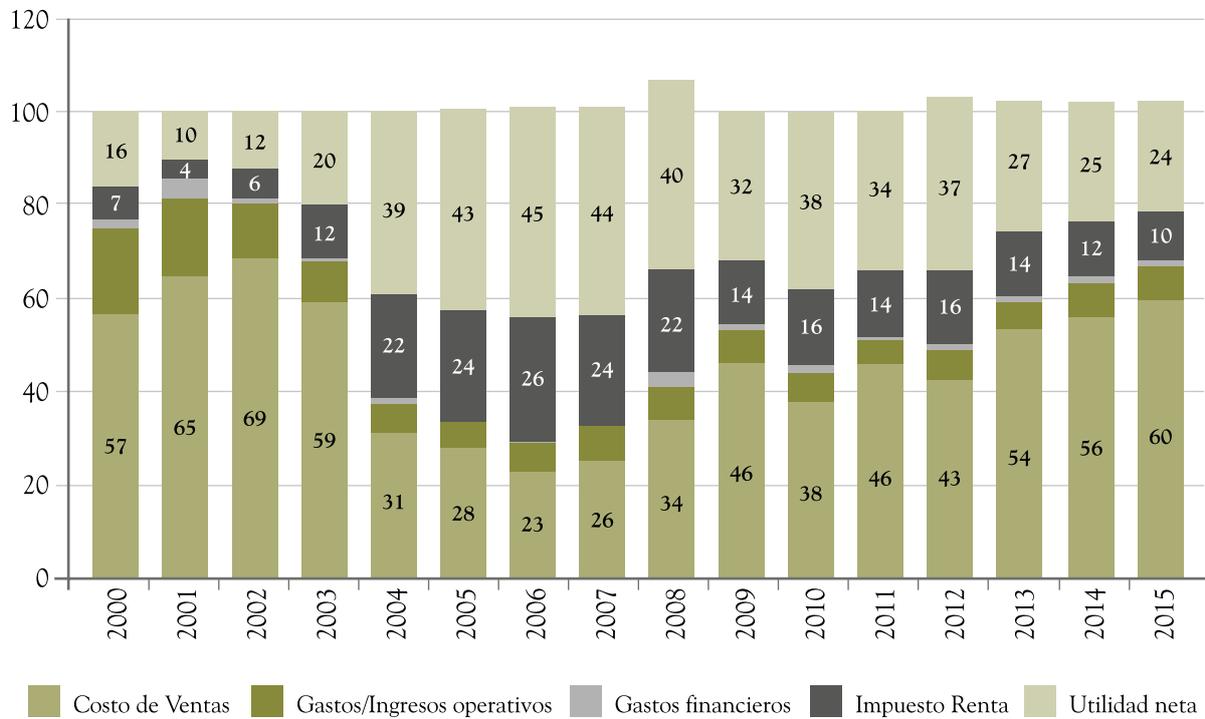
Cerro Verde: Proporción de los costos y de la utilidad neta sobre los ingresos por ventas, 2000-2015
(Porcentaje)



Fuente: BVL.

Gráfico 42

Southern Peru: Proporción de los costos y de la utilidad neta sobre los ingresos por ventas, 2000-2015
(Porcentaje)



Fuente: BVL.

En el marco de EITI, sería importante estar al tanto de información adicional que permita conocer más sobre los costos de las empresas mineras, puesto que esto afecta directamente la recaudación del Estado. Debe tenerse en cuenta que, en algunos casos, los costos varían en función de los beneficios tributarios que obtienen las empresas mineras del Estado.

7. LA DESCENTRALIZACION DEL EITI EN EL PERU: AVANCES Y DESAFÍOS

Luego de una década de implementación de la iniciativa EITI en el Perú se pueden identificar tres logros destacables que contribuyen a la gobernabilidad de los recursos naturales: (i) la institucionalización de un mecanismo de diálogo tripartito para promover la transparencia en las industrias extractivas; (ii) la publicación desagregada de los pagos tributarios y no tributarios que estas hacen al Estado, lo que en el caso del impuesto a la renta significó la renuncia al secreto tributario; (iii) la descentralización de EITI con la finalidad de transparentar el uso de los recursos del canon y generar propuestas para optimizar estos recursos.

En este capítulo se describe y analiza el tercer logro, la descentralización de EITI, para lo cual optamos por analizar una de las dos experiencias: la de Piura, porque es la que muestra un mayor grado de avance.

7.1 Una iniciativa para mejorar la transparencia en el sector extractivo

EITI es la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, por sus siglas en inglés. Se parte del principio según el cual la riqueza proveniente de los recursos naturales de un país debe beneficiar a todos los ciudadanos y ciudadanas y contribuir a un desarrollo sostenible, lo cual exige una gestión responsable de los recursos y altos estándares de transparencia y rendición de cuentas⁴³.

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 implementan EITI conforman una alianza entre Gobiernos, empresas y redes de la sociedad civil que trabajan juntos para transparentar las cuentas públicas y privadas del sector extractivo. Esta información, accesible públicamente, 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 decisiones⁴⁴.

El estándar de 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

43 “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”.

“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”.

“Principio 5: Subrayamos la importancia que reviste que los gobiernos y las empresas de las industrias extractivas respeten la transparencia y la necesidad de mejorar la gestión de las finanzas públicas y la rendición de cuentas”.

Tomado de: https://eiti.org/files/Spanish_EITI_STANDARD.pdf

44 Ver: https://eiti.org/files/document/EITI_Factsheet_ES.pdf

su conversión en otros tipos de capital (humano, infraestructura económica y social, ciencia y tecnología) para el desarrollo sostenible.

¿Cuáles son los beneficios de EITI?

EITI contribuye a la gobernanza democrática de los recursos naturales, mediante la transparencia y la rendición de cuentas. Sus beneficios se expresan, en primer lugar, en la institucionalización de un espacio formal de diálogo para promover la máxima transparencia en el sector extractivo; en segundo lugar, en avanzar sobre la base del consenso entre los tres actores relevantes: Estado, empresas y sociedad civil; y, en tercer lugar, en la difusión activa y comprensible del contenido de los informes de EITI (denominados Estudios de Conciliación) que contribuyen a un debate público amplio y abierto sobre la generación, distribución y uso de los recursos provenientes de las industrias extractivas.

Desde el punto de vista de los actores, la iniciativa ofrece otras ventajas específicas:

- Para los gobiernos, implementar EITI evidencia su compromiso con una gestión responsable y transparente de los recursos naturales y eso mejora la confianza ciudadana y la gobernabilidad; además 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 dificulta la corrupción en las zonas de intervención; asimismo, pueden dar cuenta ante la población de su contribución a los ingresos del Estado y mejorar su reputación e imagen corporativa.
- A los ciudadanos les permite acceder a información oficial y fiable, consensuada por los tres sectores, sobre la gestión de los recursos naturales, lo cual les facilita participar con propuestas para optimizar los recursos y exigir rendición de cuentas al Gobierno y las empresas.

En el Perú, debido a la creciente importancia que adquirió la actividad minera y de hidrocarburos en la economía y en los ingresos tributarios del Estado, EITI se implementa desde el año 2005. Hasta la fecha se han publicado cinco Estudios de Conciliación Nacional sobre los pagos e ingresos provenientes de las industrias extractivas. El cuarto y el quinto Estudio de Conciliación Nacional –referidos a los años fiscales 2013 y 2014, respectivamente– cumplen con las exigencias del nuevo estándar de EITI en términos de la publicación desagregada de los pagos que hace cada una de las empresas participantes. El sexto estudio con información del año fiscal 2015 está en proceso de elaboración y todo hace pensar que el nuevo Gobierno dará continuidad a este esfuerzo, incluyendo la consolidación de las experiencias descentralizadas realizadas en Piura y Moquegua, y su ampliación a tres nuevas regiones (Loreto, Arequipa y Cusco).

7.2 La importancia de descentralizar EITI

Considerando los avances del país en materia de transparencia y acceso a la información pública, desde un inicio se planteó la posibilidad de que la iniciativa EITI Perú –a diferencia de lo observado en otras partes del mundo– incluyera el gasto descentralizado que se financia con recursos provenientes de la industria extractiva, para ampliar la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana.

Los diferentes Planes de Acción de la Comisión Nacional EITI Perú se propusieron como objetivo explícito fortalecer mecanismos y prácticas de transparencia y rendición de cuentas de los ingresos recibidos por los gobiernos regionales, municipalidades y universidades por concepto de canon, sobrecanon y regalías. Las regiones seleccionadas por la Comisión Nacional EITI para desarrollar las experiencias piloto fueron las de Cusco y Cajamarca. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados, solo pudo concretarse el segundo caso.

En junio del 2010 se presentó el Primer Estudio de Conciliación Regional en Cajamarca en el foro “Cifras transparentes”, con información correspondiente al periodo 2004-2007 sobre las transferencias recibidas por concepto de canon y regalías mineras, y sobre el uso dado a estos recursos por el gobierno regional, las municipalidades provinciales de Cajamarca y Hualgayoc-Bambamarca, las municipalidades distritales de Jesús, Baños del Inca y La Encañada, así como por la Universidad Nacional de Cajamarca. Los conflictos sociales que tuvieron lugar en la región hicieron imposible la continuidad a esta experiencia.

Si bien en el Plan de Acción para la segunda fase de la implementación de la iniciativa EITI en el Perú (Plan de Acción EITI al 2014) se sugirió retomar la experiencia descentralizada de Cajamarca e incluir también a Ancash y Cusco, luego de una evaluación, la Comisión Nacional optó por impulsar el proceso en las regiones de Piura, Moquegua y Loreto.⁴⁵

Tomando en cuenta la experiencia previa, esta vez se definieron tres criterios: que hubiera voluntad política clara de la autoridad regional, empresas interesadas en apoyar el proceso y una sociedad civil motivada y organizada. No fue posible retomar el trabajo en Cajamarca porque, debido al conflicto en torno al proyecto minero Conga, existía una fuerte tensión entre la autoridad regional y la empresa Yanacocha, situación que hizo inviable la iniciativa.

Solo se lograron impulsar los procesos en Piura y Moquegua, por la falta de voluntad política del gobernador regional de Loreto. Los estudios de ambas regiones se culminaron y presentaron en el primer trimestre del 2016. La Comisión Nacional ha decidido continuar con estas dos experiencias, promover EITI en Arequipa y Cusco, y retomar Loreto ahora que tiene una nueva autoridad regional.

La información contenida en el Estudio de Conciliación Nacional sobre los pagos tributarios y no tributarios de las empresas y los ingresos que recibe el Estado no solamente está rezagada —se publica con un año de atraso—, sino que también está agregada, pues los pagos por impuesto a la renta, regalías mineras y petroleras, gravamen minero, impuesto especial a la minería y derechos de vigencia se presentan con datos agregados a nivel nacional. Por tanto, es insuficiente para quienes demandan información sobre sus territorios en las regiones. Es decir, los líderes sociales y los medios están interesados en conocer los pagos que hacen al Gobierno nacional las empresas que operan en sus regiones, los montos que este les transfiere por concepto de canon y el uso que las autoridades le dan a dichos recursos.

El valor agregado de descentralizar EITI se hace visible cuando la transparencia y la rendición de cuentas permiten vincular los pagos de las empresas y el uso de los recursos del canon con las necesidades de la gente en términos de infraestructura económica y social, de servicios de educación y salud, así como de demandas de empleo e ingresos.

⁴⁵ Así quedó registrado en el acta de la Comisión Nacional de fecha 22 de abril de 2013.

Los estudios de transparencia regional contribuyen al debate informado sobre la relación entre canon y desarrollo.

7.3 La experiencia de EITI en Piura

Para describir esta experiencia descentralizada tomaremos en cuenta las cuatro fases del proceso de implementación:

- a) Elaboración y aprobación de la ordenanza regional EITI
- b) Conformación e instalación de la Comisión Regional EITI
- c) Funcionamiento de la Comisión Regional EITI Piura: los primeros pasos
- d) Elaboración y difusión del Estudio de Transparencia Regional: el primer reto

Para institucionalizar un mecanismo multiactor descentralizado para la transparencia sectorial es necesario, por un lado, sensibilizar, motivar y comprometer la participación de las autoridades locales, empresas extractivas y líderes de la sociedad civil. Por otro lado se requiere que la iniciativa de transparencia forme parte de la política pública regional, que se plasme en una ordenanza regional y que se discuta y apruebe de manera consensuada por los tres sectores. Este es un aprendizaje que surge de lo ocurrido con el piloto de Cajamarca del año 2010, y de la experiencia desarrollada en Piura recientemente.

7.3.1 Elaboración y aprobación de la ordenanza regional

El proceso de aprobación de la ordenanza regional sobre EITI Piura se inició en agosto de 2013, con el envío de una invitación formal del viceministro de Minas y presidente de la Comisión Nacional EITI Perú, Guillermo Shinno, al entonces presidente del Gobierno Regional de Piura, Javier Atkins, para implementar EITI descentralizado en dicha región. En Piura ya se tenía conocimiento de la iniciativa por las coordinaciones y actividades de difusión realizadas por el Grupo Propuesta Ciudadana y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca), así como por la Cooperación Alemana GIZ.

En octubre del 2013, el presidente regional de Piura expresó públicamente el interés y compromiso de su gobierno por desarrollar EITI, para lo cual dispuso que la Dirección Ejecutiva del Centro de Planeamiento Regional (Ceplar), a cargo del economista Guillermo Dulanto, se hiciera cargo de las coordinaciones iniciales para conformar el Grupo de Trabajo Regional impulsor de la iniciativa.

En el mismo mes, Epifanio Baca, integrante de la Comisión Nacional EITI Perú, se entrevistó con las personas designadas por el Gobierno Regional de Piura para coordinar la colaboración del Grupo Propuesta Ciudadana y del Proyecto Participación –auspiciado por USAID– con el Grupo de Trabajo Regional impulsor de EITI, conformado por organizaciones sociales, empresas y algunas autoridades locales de la región.

En la primera reunión del grupo impulsor –realizada el 14 de noviembre del 2013–⁴⁶ participaron 25 personas, entre representantes del gobierno regional (Ceplar, Dirección Regional de Energía y Minas y Gerencia Regional de Desarrollo Económico); universidades (Universidad Nacional de Piura y Universidad Privada de Piura); colegios profesionales (de Economistas y de Ingenieros); gobiernos locales (municipalidades

46 Esta primera sesión y las siguientes se realizaron en las instalaciones del Cipca.

provinciales de Talara y Sechura); empresas privadas (Petrobras, Olympic, Graña y Montero Petrolera SA, Petrolera Monterrico SA, Interoil Peru SA, Sapet Development Peru INC, Petrolera Unipetro ABC SAC); y la sociedad civil (Cipca de Piura, Grupo de Gestión Estratégica del Desarrollo Regional-Geder, Pro-gobernabilidad y GIZ). Esta auspiciosa convocatoria fue posible gracias al trabajo coordinado entre el gobierno regional y el Cipca para la organización y difusión de la reunión mediante comunicaciones directas y notas de prensa.⁴⁷

El objetivo de esta primera reunión fue informar acerca de los objetivos, principios, alcance y funcionamiento de la iniciativa EITI. Con esa finalidad, Rolf Pérez, del Equipo Técnico de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional, presentó el EITI Perú, mientras que Epifanio Baca se encargó de explicar los logros y desafíos de la iniciativa en el Perú. En ese momento se elaboraba el Tercer Estudio de Conciliación Nacional y ya se había logrado la certificación del Perú como “País Cumplidor” en materia de transparencia de las industrias extractivas.

Tal como se indicó previamente, en Piura se contaba con algunos antecedentes sobre el tema, a partir de experiencias promovidas por GIZ y Revenue Watch Institute (hoy Natural Resources Governance Institute). A fines del 2012, representantes de empresas, instituciones de la sociedad civil y autoridades locales se reunieron para realizar los llamados *Diálogos Multiactor en el contexto de las actividades extractivas*. Asimismo, el Grupo Propuesta Ciudadana y el Cipca de Piura llevaron adelante actividades de difusión y capacitación a líderes sociales y representantes de organizaciones sobre transparencia de las industrias extractivas desde mediados del 2013, referidas a la actividad petrolera.⁴⁸

Luego de la primera sesión, se acordó promover la participación en el Grupo de Trabajo Regional de un mayor número de empresas extractivas de la región y se logró la incorporación de la empresa petrolera colombiana Savia. La tarea principal que se propuso el grupo impulsor en las siguientes reuniones fue la revisión de la propuesta de ordenanza regional enviada por la Comisión Nacional.⁴⁹ Los temas cuya definición demandó más tiempo y discusión fueron los relacionados con las atribuciones y la composición de la comisión regional. En cuanto a lo primero, se discutió si la atribución de la Comisión Regional se limitaba a promover la transparencia del uso de los recursos del canon o si debía incluir también la transparencia de los pagos que realizan al Estado las empresas establecidas en el territorio. Con respecto a la composición de la Comisión Regional, no obstante que la Comisión Nacional sugería definir tres representantes por sector, con un total de nueve, el Grupo se inclinó por elegir doce representantes a razón de cuatro por sector, incluidas las municipalidades.

En la quinta y última sesión, llevada a cabo luego de tres meses de trabajo, el 25 de febrero del 2014, el grupo impulsor aprobó por consenso el proyecto de ordenanza regional. Sobre esa base, y por solicitud de los representantes de las empresas extractivas,

47 El Cipca es una organización de promoción del desarrollo que fue fundada en 1972 por la Compañía de Jesús en Piura. Desde el área de Gobernabilidad y Gestión Democrática promueve la participación de la sociedad civil en espacios públicos de decisión local. Su área de Investigación y Proyección Regional promueve la gobernanza democrática, la descentralización y los espacios de relación Estado-sociedad civil para concertar propuestas de desarrollo y generación de políticas públicas regionales, orientadas al desarrollo sostenible. Cipca es socio fundador del Grupo Propuesta Ciudadana y desde el 2013 comenzó a promover el EITI en Piura, en el marco del proyecto ProParticipación.

48 Dichas actividades se realizaron en el marco del proyecto ProParticipación que se ejecuta en cinco regiones del país, con el auspicio de USAID.

49 El primer texto que se recibió en Piura fue el de la ordenanza regional EITI aprobada por el Gobierno Regional de Loreto y luego se les envió también la de Moquegua.

se esperó a que el documento fuera revisado por su área de asesoría legal; además tuvieron coordinaciones con su gremio, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, la cual alcanzó algunas observaciones que fueron atendidas en la reunión de la Comisión Nacional del 31 de marzo de 2014. El trabajo del grupo impulsor de EITI contó con el apoyo y la coordinación constante de la Comisión Nacional EITI, a través de su Secretaría Técnica y de representantes de las partes designadas.

La fortaleza de la sociedad civil piurana y sus representantes es otro elemento que ayudó a la conformación y al posterior funcionamiento del Grupo de Trabajo Regional. Nos referimos a la Asamblea de Delegados del Presupuesto Participativo Regional, integrada por instituciones y organizaciones diversas de la sociedad civil. De esta asamblea provienen los representantes de la sociedad civil en el Consejo de Coordinación Regional, que también designó a su representante ante la Comisión Regional EITI Piura. Asimismo, los colegios profesionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cuales participaron activamente en el grupo de trabajo y eligieron a sus representantes en la Comisión Regional EITI Perú.

El 26 de mayo del 2014, el Consejo Regional del Gobierno Regional de Piura publicó la Ordenanza Regional 289-2014/GRP-CR, que crea la Comisión Regional Multisectorial Permanente para la implementación de la iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI Piura). Los diferentes medios de comunicación regional resaltaron el hecho. Asimismo, el contenido de la ordenanza se presentó en un evento público realizado en el auditorio del Colegio de Ingenieros, el cual contó con la participación de autoridades del Gobierno Regional de Piura, representantes de la Comisión Nacional EITI Perú, integrantes del Grupo de Trabajo Regional EITI Piura y público en general, entre el cual destacaron los estudiantes universitarios.

7.3.2 Conformación e instalación de la Comisión Regional EITI Piura

La elección de los representantes de cada uno de los sectores ante la Comisión Regional EITI Piura fue un proceso autónomo, que se llevó a cabo una vez concluida la versión final del proyecto de ordenanza regional. Así, el 4 de mayo del 2014, los alcaldes provinciales y distritales eligieron a su representante y el 6 de junio lo hicieron las ONG. Los colegios profesionales y las empresas hicieron lo propio, así como la Asamblea de Delegados de la Sociedad Civil en el Presupuesto Participativo Regional.

El 11 de julio del 2014, en la sede del Gobierno Regional de Piura, se realizó la ceremonia de instalación de la Comisión Regional EITI Piura, con la presencia del viceministro de Minas y presidente de la Comisión Nacional EITI Perú, Guillermo Shino; el gerente regional de Desarrollo Económico, Ángel García Zavalú; el secretario técnico de EITI Perú, Fernando Castillo Torres; el gerente regional de Presupuesto y Planificación; el secretario técnico de la Comisión Regional Multisectorial Permanente EITI Piura, José Saldaña; y sus integrantes. En el cuadro 21 se muestra a los doce representantes de la Comisión.

Cuadro 21

Instituciones que conforman la Comisión Regional Multisectorial Permanente (EITI Piura)

Estado	Empresa	Sociedad civil
Gobierno Regional: Dirección Regional de Energía y Minas (Presidencia de la Comisión) Dirección Ejecutiva del CEPLAR Municipalidades Municipalidad Provincial de Talara Municipalidad Distrital de Castilla	Empresas privadas (4) Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía Misky Mayo Interoil Repsol	Colegios profesionales Colegio de ingenieros Organismos no Gubernamentales: Cipca Asamblea de delegados de la sociedad civil Cecobosque Universidades Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Piura
Secretaría Técnica. Gerencia Regional de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.		

¿Cuáles son las motivaciones o intereses que llevaron a cada uno de estos tres sectores a participar de esta iniciativa sectorial de transparencia en la región Piura? De las entrevistas que realizamos podemos resumir lo siguiente:

i) A las empresas les interesa que los gobiernos descentralizados sean más transparentes en el uso de los recursos provenientes del canon petrolero para visibilizar sus impactos positivos en las poblaciones cercanas a su zona de operación. Por ello esperan que un mayor número de municipalidades se adhiera a EITI. En algunos casos, afirman, la iniciativa se ajusta a las acciones que llevan a cabo las empresas en el marco de su responsabilidad social empresarial, orientada a una mayor transparencia y a promover el desarrollo sostenible.

ii) A los líderes de la sociedad civil les interesa que haya mayor transparencia en relación con los pagos de las empresas: impuesto a la renta, regalías petroleras, y otros aportes como el gasto social de responsabilidad social (RSE) o aquellos fondos que se negociaron con el Estado, como el fondo social del proyecto Bayóvar. Asimismo, les interesa la transparencia de los gobiernos descentralizados para prevenir la corrupción, asegurar que se priorice adecuadamente el gasto y que los recursos se ejecuten de manera eficiente. La difusión de los informes EITI regionales puede contribuir a un amplio debate para evaluar cómo se usaron los recursos del canon y sobrecanon petrolero y qué ajustes deben realizarse para mejorar la gestión de los mismos.

iii) Al gobierno regional (y las municipalidades) les interesa saber si las transferencias recibidas por canon y regalías eran las que les correspondían. Además, mostrar una gestión transparente y participativa ayuda a crear un clima de confianza entre los gobiernos y la población, y fortalece la gobernabilidad. El gobierno regional quiere saber cómo están ejecutando el canon las municipalidades o las universidades públicas.

7.3.3 Funcionamiento de la Comisión Regional EITI Piura

Desde que se instaló, la Comisión Regional ha tenido un funcionamiento bastante dinámico. La primera sesión se llevó a cabo el 15 de agosto de 2014, con la participación de 14 integrantes entre titulares y suplentes, con la finalidad de aprobar su reglamento interno, para lo cual se distribuyeron copias del mismo y acordaron enviar comentarios hasta la primera semana de setiembre.

El resto del año, las reuniones tuvieron una frecuencia mensual y con una asistencia de sus miembros del 95%. La convocatoria a las reuniones se realiza a través de un documento oficial, correos electrónicos, llamadas telefónicas y Facebook. En el cuadro 22 se muestran los principales temas tratados por la Comisión entre los años 2013 y 2016.

Cuadro 22

Principales acuerdos y actividades de la Comisión Regional EITI Piura, 2013-2016

Nº de sesión	Fecha	Principales acuerdos y temas tratados
1.	14 de noviembre de 2013	Promover la participación de un mayor número de empresas que desarrollan actividades extractivas en Piura en la implementación del EITI. El Ministerio de Energía y Minas coordinará e invitará a las empresas para su participación en la próxima reunión. Trabajar paralelamente la elaboración de una ordenanza regional que cree la Comisión Regional EITI
2.	16 de diciembre de 2013	a) Avanzar la elaboración de la ordenanza para la creación de la Comisión Regional EITI b) Compartirla para formular aportes c) Próxima reunión 22 de enero a las 11:00 a.m. en el auditorio del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)
3.	15 de agosto de 2014	Difundir entre los miembros de la Comisión la propuesta de Reglamento de la Comisión EITI Piura. Luego de recoger los aportes de los comisionados, será aprobada en la próxima reunión del pleno. El Minem enviará la propuesta de Acta a la Secretaría Técnica de EITI Piura y posteriormente será enviada a los comisionados para su conocimiento y firma correspondiente al inicio de la próxima reunión del pleno.
4.	17 de setiembre de 2014	Presentar en la siguiente reunión las propuestas para el logotipo de la Comisión Regional EITI Piura tomando en cuenta las consideraciones de imagen corporativa de EITI Internacional para su aprobación. Aprobar por consenso el Reglamento de la Comisión EITI Piura, que incluye los aportes de los comisionados. Remitir la propuesta de Plan de Acción EITI Piura a los comisionados para su revisión y formulación de aportes hasta el 30 de setiembre, los cuales serán incorporados al documento que será presentado a la Comisión para que sea aprobado en la siguiente reunión.
5.	16 de octubre de 2014	Aprobar el primer modelo de logotipo de EITI Piura. Aprobar por consenso el Plan de Acción de EITI Piura.
6.	5 de noviembre de 2014	Aprobar los términos de referencia del Estudio de Transparencia Regional. Otorgar un plazo de 7 días para que las municipalidades de Talara y Castilla participen en el estudio mediante un documento de adhesión.
7.	24 de noviembre de 2014	Se aprobó el Plan de Difusión y Comunicación previa incorporación de los lineamientos en la parte que corresponde, un mayor número de talleres y el presupuesto proyectado. Se acordó coordinar con la Municipalidad de Castilla para realizar una reunión de difusión sobre EITI y el proceso con los miembros de la Mancomunidad El Tallán y las autoridades electas.
8.	24 de abril de 2015	La Secretaría Técnica de EITI Piura enviará vía electrónica el Plan de Difusión para aportes y aprobación por los miembros de la Comisión. Participar de la reunión convocada por la Embajada de EE.UU. (27 de mayo) con al menos un representante de cada estamento. En la próxima reunión ordinaria se informará sobre los avances del Primer Estudio de Transparencia Regional.

N° de sesión	Fecha	Principales acuerdos
9.	17 de setiembre de 2015	Reunión informativa de la Comisión Regional EITI en la que el equipo Técnico Nacional presentó el Cuarto Estudio Nacional de Conciliación EITI.
10.	20 de octubre de 2015	Se reunió la Comisión Regional EITI Piura con la delegación de Colombia.
11.	15 de enero de 2016	Informe de avances del I Estudio Regional EITI Piura y organización de la presentación del estudio final. EITI Perú remitirá a la Comisión Regional el informe del I Estudio de Transparencia Regional EITI Piura 2012- 2013. El consultor presentará el citado documento. Se realizará el acto de presentación del I Estudio de Transparencia Regional EITI Piura 2012-2013 ante las instituciones y organizaciones de Piura.
12.	8 de Febrero de 2016	Presentación del “Primer Estudio de Transparencia Regional EITI Piura 2012-2013”. Se acuerda aprobar el I Estudio de Transparencia Regional EITI Piura 2012 -2013. Se acuerda realizar la difusión del I Estudio de Transparencia Regional EITI Piura 2012 - 2013. La Comisión aprobó por unanimidad designar como representante al Eco. Alain Alvarado a la Conferencia Mundial EITI en la ciudad de Lima.
13.	9 de marzo de 2016	Balance y resultados de Conferencia Mundial EITI 2016, y orientación futura de la iniciativa. Opinión favorable al balance y resultados de la VII Conferencia Mundial EITI 2016 expuesta por representante del Ministerio de Energía y Minas. Coordinar la participación de representantes de EITI Piura en la Asamblea de Alcaldes Provinciales y Distritales de la región con la exposición sobre “Ingresos y gastos canon petrolero su incidencia en la región”. Realizar evento de difusión para la universidad en coordinación con la UNP. El MINEM brindará la información y el acompañamiento respectivo de ser necesarios. Invitar a un representante de la unidad ejecutora para que participe en reuniones EITI Piura.
14.	14 de marzo de 2016	Presentación de la Comisión Regional EITI en la Asamblea de Alcaldes de Piura y Tumbes, realizada en Canoas de Punta Sal.
15.	5 de abril de 2016	Foro Regional: Presentación a la sociedad civil del “Primer Estudio de Transparencia Regional EITI Piura 2012-2013 y del V Estudio Nacional”.
16.	5 de abril de 2016	Conferencia de prensa sobre el Estudio Regional y Estudio Nacional EITI, con asistencia de medios de comunicación regional.
17.	26 de abril de 2016	Reunión de la Comisión Regional EITI Piura con autoridades y funcionarios de la Municipalidad Provincial de Sechura, para promover la incorporación de esta municipalidad a la iniciativa EITI regional.
18.	06 de junio de 2016	Los miembros de la Comisión Regional EITI Piura dieron opinión favorable al informe realizado por Alain Alvarado. Se acuerda la conformación de una comisión para visitar y sensibilizar a las autoridades de la Universidad Nacional de Piura y la Universidad Nacional de la Frontera que estará conformada por el representante de Cipca, Gobierno Regional de Piura y la representante de la empresa Miski Mayo. El señor Rolf Pérez informó sobre los avances en las gestiones para la donación del Banco Mundial a EITI Perú y sus alcances respecto del Estudio de Transparencia Regional EITI Piura, por lo que se sugiere avanzar con la difusión de estos términos de referencia.
19.	4 de julio 2016	Acuerdo: La Comisión Regional EITI Piura aprobó los términos de referencia para la elaboración del Segundo Estudio de Transparencia Regional EITI Piura, correspondiente a los periodos 2014 y 2015. El texto será remitido en formato virtual para el conocimiento respectivo, a fin de incorporar sugerencias y aportes.

N° de sesión	Fecha	Principales acuerdos
20.	20 de Julio 2016	<p>Reunión sobre la Validación de EITI Perú y compartir experiencias del EITI descentralizado con miembros del Secretariado Internacional del EITI.</p> <ul style="list-style-type: none"> Francisco Paris explicó que el Estándar EITI 2016, aprobado en la Conferencia Mundial de Lima (febrero, 2016), contiene nuevas e innovadoras obligaciones de información sobre los beneficiarios reales. Otro cambio clave en el Estándar EITI 2016 es sobre los procedimientos de validación mejorados a iniciarse el 1° de julio de 2016 en algunos países incluido el Perú. Los representantes del Secretariado Internacional de EITI se reunieron en el Cipca con representantes de la sociedad civil regional. Aquí se expresaron temas relacionados con el escaso presupuesto de la Comisión Regional y su dependencia de los recursos de las ONG (Propuesta Ciudadana, Progobernabilidad, Cipca).

Fuente: Actas de las reuniones de la Comisión Regional.

De la lista anterior cabe destacar la aprobación por consenso de tres documentos importantes: el reglamento interno, los términos de referencia del estudio regional de transparencia y plan de difusión y comunicación. Este buen desempeño se explica por tres factores: el interés y compromiso de los integrantes con el trabajo de la Comisión; el compromiso del gobierno regional con la iniciativa que se expresa, entre otros aspectos, en haberla dotado de una Secretaria Técnica competente; y, finalmente, el trabajo coordinado con la Comisión Nacional, la cual, a su vez, se preocupa por hacerle un acompañamiento cercano.

Como era de esperar, el cambio de autoridades regionales planteaba un desafío a la continuidad de la Comisión Regional EITI Piura. En ese sentido fue clave que, en la cuarta sesión de la Comisión Regional, realizada el 5 de noviembre de 2014, se invitara al presidente electo del gobierno regional, Reynaldo Hilbck Guzmán, con la finalidad de informarle sobre los objetivos y avances de la iniciativa. Además, fue estratégico que en esa reunión participaran el presidente regional en funciones, Javier Atkins; el viceministro de Minas, Guillermo Shinno, y el secretario técnico de EITI Perú, Fernando Castillo.

La reunión cumplió con su principal objetivo, porque después de escuchar el balance de EITI realizado por la autoridad saliente, el presidente electo Hilbck se comprometió públicamente a continuar impulsando la implementación y consolidación de esta importante iniciativa porque consideró que beneficia a toda la región. Un elemento favorable para la continuidad del proceso fue la permanencia de Emma Del Castillo Soto –integrante del Cuerpo de Gerentes Públicos de Servir– en la Secretaría Técnica de EITI Piura, una vez que la nueva autoridad asumió el cargo de gobernador regional.⁵⁰

El 24 abril de 2015 la Comisión Regional EITI tuvo su primera sesión del año, con la participación de la mayoría de sus miembros. La Secretaria Técnica Regional se encargó de exponer el balance de las actividades del 2014 y las perspectivas para el 2015; a su vez, la Secretaria Técnica de la Comisión Nacional informó que el Primer Estudio de Transparencia Regional EITI Piura, financiado con recursos del Fondo Multidonantes que canaliza el Banco Mundial, ya tenía avances. Indicó que la consultora responsable

⁵⁰ Del castillo pertenece al Cuerpo de Gerentes Públicos de SERVIR.

de su elaboración, Moore Stephens International, tenía como plazo máximo para entregar el informe final el mes de junio del 2015.

El 13 de mayo del 2015, los miembros de la Comisión Regional EITI Piura, con la presencia de al menos un representante por estamento, se reunieron en el marco del evento organizado por la Alianza para la Transparencia en la Industrias Extractivas G7, con el objetivo de promover el intercambio de experiencias entre EITI Piura y EITI Moquegua. Participaron representantes de las agencias de cooperación de Canadá, Suiza y Estados Unidos. Fue oportuna la presencia de una delegación de la Comisión Regional EITI Moquegua, encabezada por el gerente general del gobierno regional, porque en esa región el cambio de gobierno produjo la parálisis temporal de la Comisión. La reunión de trabajo culminó con el compromiso de la delegación de Moquegua de retomar la iniciativa. La visita a las instalaciones del CIPCA permitió conocer el trabajo realizado por la sociedad civil piurana.

7.3.4 Elaboración del Estudio de Transparencia Regional

Uno de los principales desafíos de la Comisión Regional EITI Piura fue la elaboración y difusión del Estudio de Transparencia Regional sobre los ingresos por canon que reciben las entidades participantes y el uso que le dieron. Los términos de referencia del estudio aprobado definen tres objetivos específicos:

- a) Registrar y describir en forma independiente los recursos transferidos al Gobierno Regional de Piura y otras entidades participantes, por concepto de canon, sobrecanon y regalías; asimismo registrar los ingresos percibidos por las entidades aludidas.
- b) Describir el uso de los recursos del canon, sobrecanon y regalías recibidos durante los periodos fiscales 2012 y 2013.
- c) Registrar y describir los ingresos de las entidades participantes por concepto de pagos directos de las empresas mineras o de hidrocarburos.

Además del Gobierno Regional de Piura, de manera voluntaria decidieron participar del estudio tres municipalidades: las provinciales de Talara y Piura y la distrital de Castilla.

Con la finalidad de asegurar la calidad y confiabilidad del estudio se consideraron los criterios de selección del Banco Mundial y el proceso fue gestionado por la Secretaría Técnica de EITI Perú. Resultó elegida la empresa Moore Stephens International.⁵¹ Sin embargo, los resultados que entregó no respondieron a las características y al alcance del estudio que se habían definido en los términos de referencia, lo cual causó demoras no previstas en la entrega del estudio a la Comisión Regional. Para resolver este problema, la Comisión Nacional contrató a un consultor local experto en análisis del presupuesto y gasto público, lo que añadió al menos dos meses más al tiempo inicialmente previsto.

El Estudio de Transparencia Regional se culminó y fue aprobado por la Comisión Regional a fines del 2015, previo análisis y discusión. Su difusión se realizó durante el primer trimestre del 2016, mediante foros públicos, prensa escrita y radio; además se distribuyó un resumen impreso a representantes de las instituciones públicas, de las empresas y de la sociedad civil, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Difusión. Asi-

⁵¹ Moore Stephens International es una de las más grandes redes de servicios de contabilidad y consultoría a nivel mundial, con 351 firmas independientes y 630 oficinas en más de 100 países.

mismo se difundió en el marco de la Conferencia Mundial de EITI realizada en febrero de 2016 en Lima. Se puede acceder al Estudio de Transparencia Regional de Piura en <http://goo.gl/W2X9zZ>.

7.3.5 Próximos pasos y desafíos

La experiencia descentralizada de EITI Piura es, sin duda, la más interesante y prometedora. Para seguir avanzando se debe empezar lo más pronto posible con la elaboración del Segundo Estudio de Transparencia Regional, mejorar su contenido e incorporar a más participantes, tanto a otras municipalidades como a la Universidad Nacional de Piura. En la Comisión se ha sugerido también incorporar al Fondo Social Bayóvar, que cuenta con recursos para inversión social.

Otro desafío es la consolidación institucional de la Comisión Regional, lo que implica varias tareas, entre ellas, renovar a sus integrantes; difundir más los objetivos y resultados de EITI; capacitar y sensibilizar a sus integrantes y a funcionarios del gobierno regional y de las municipalidades, así como a los líderes de la sociedad civil. El fortalecimiento institucional de este tipo de iniciativas no es nada fácil; por eso, en una de las reuniones de la Comisión se propuso que el MEF pudiese definir un incentivo o incluir la implementación de EITI como una meta vinculada al Plan de Incentivos que hoy maneja para las municipalidades.

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