

Vigilancia de las **INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**

Reporte Nacional

N° 27

Balance 2022

Lima, noviembre 2023

Con el apoyo de

Ford
Foundation

 **NRGI**

Brot
für die Welt

Vigilancia de las **INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**

Reporte Nacional

N° 27

Balance 2022

Lima, noviembre 2023

Con el apoyo de

Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional N° 27. Balance 2022

Editado por el Grupo Propuesta Ciudadana
Jirón María Parado de Bellido N° 150, Magdalena del Mar.
Teléfono: 998342992
contacto@propuestaciudadana.org.pe
www.propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Directorio:
Javier Azpur Azpur

Coordinador Ejecutivo:
Federico Tenorio Calderón

Elaboración de contenidos:
Dudikof Stepfany Huamani Amaru
Epifanio Baca Tupayachi
Esteban Valle-Riesta Padró
Yesenia Aida Moreno Arteaga

Cuidado de edición:
Nelly Carrasco Camones

Corrección de estilo:
Oriana Vidal De La Torre

Diseño y diagramación:
Luis de la Lama
Renzo Espinel

Primera edición, marzo de 2024

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-02727

Tiraje: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en TAREA Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña
tareagrafica@tareagrafica.com

Esta publicación contó con el aporte de La Fundación Ford, Natural Resource Governance Institute y Pan Para el Mundo.

**Ford
Foundation**

 **NRGI**

**Brot
für die Welt**

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
I. GENERACIÓN DE LA RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO.....	6
1.1 Generación de la renta minera	6
1.1.1 La producción minera.....	6
1.1.2 Precios de los minerales	10
1.1.3 Inversión minera	12
1.1.4 Valor de la producción minera	16
1.1.5 Desempeño económico de las empresas mineras	20
1.1.6 Impuestos y el aporte fiscal de la minería.....	23
1.1.7 La renta minera.....	27
1.2 Generación de la renta de los hidrocarburos	29
1.2.1 La producción de gas natural y de petróleo.....	29
1.2.2 El precio del gas natural y del petróleo.....	32
1.2.3 La inversión en hidrocarburos	32
1.2.4 El valor de la producción de hidrocarburos	34
1.2.5 La renta de los hidrocarburos	36
1.3 Balance de la renta minera y de los hidrocarburos.....	37
II. LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA MINERA Y DE LOS HIDROCARBUROS.....	40
2.1 Las transferencias al ámbito subnacional	40
2.2 La distribución territorial de la renta extractiva transferida.....	42
III. LA INVERSIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA: UN PROBLEMA DE CANTIDAD Y TAMBIÉN DE CALIDAD.....	45
3.1 Panorama general de la inversión pública	45
3.2 Desempeño de los gobiernos subnacionales en la ejecución de inversiones	48
3.3 El problema de fondo: La calidad del gasto público	53
IV. LA PRODUCCIÓN AURÍFERA ARTESANAL ESTÁ EN AUJE, PERO LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES LA IGNORAN	56
CONCLUSIONES.....	60

PRESENTACIÓN

En nuestro *Reporte de Vigilancia de las Industrias Extractivas N° 26*, dimos cuenta de que el año fiscal 2021 fue, en términos de los resultados económicos para las empresas del sector minero e hidrocarburífero, muy bueno. Ello ocurrió gracias a las altas cotizaciones de los productos que exportamos, lo que se tradujo en altas utilidades y, por consiguiente, transferencias por canon y regalías sin precedentes para las regiones. En cambio, los resultados del año fiscal 2022 han sido comparativamente modestos porque, en el sector minero, los precios disminuyeron en 12% respecto del año previo, pero se mantuvieron en buen nivel: 3.5 dólares la libra para el cobre y 1800 dólares la onza para el oro, mientras que los precios del gas y del petróleo siguieron con su tendencia alcista.

El aporte tributario de las actividades extractivas pasó de sumar S/ 28 307 millones en 2021 a S/ 25 303 millones en el 2022, lo que significa una disminución de 11%. El sector minero aportó S/ 14 416 millones (57%), mientras que el sector hidrocarburos lo hizo con S/ 10 887 millones (43%). Tomando en cuenta los últimos doce años, vemos que la renta generada en los años 2021 y el 2022 registró cifras récord. En el 2022, como efecto de las altas cotizaciones del gas natural, la renta del sector hidrocarburos registró el valor más alto del periodo observado.

Las transferencias acreditadas por conceptos de canon y regalías a los gobiernos subnacionales y universidades públicas en el 2022 alcanzaron el récord histórico de S/ 16 624 millones. En este escenario, la región del Cusco, donde se ubica el proyecto Gas de Camisea y también dos importantes proyectos mineros, fue la más beneficiada en el nivel nacional: esta recibió el 27% del total de las transferencias por canon y regalías. Como novedad, cabe destacar la presencia de Ica entre las regiones con mayores transferencias, gracias al proyecto Mina Justa.

Las proyecciones de precios de los minerales al 2027 hacen pensar en la posibilidad de un nuevo superciclo minero, que tendría como principal impulsor a los crecientes requerimientos de minerales críticos para la transición energética. De acuerdo con las proyecciones de S&P Global que citamos en el reporte, el precio del cobre en el periodo 2024-2027 podría colocarse por encima de los USD 4 por libra. No obstante, las inversiones mineras no muestran cifras alentadoras, pues en el 2022 el nivel fue similar al del 2021 con USD 5372 millones y, en el 2023, tuvo una fuerte caída (10%). A la falta de proyectos de gran escala en la cartera, se suman las decisiones controvertidas del Congreso y del Ejecutivo, así como la gran inestabilidad política, factores que repercuten en la confianza de los inversionistas.

Lamentablemente, la corrupción e ineficiencia que afectan a la gestión pública de las inversiones en los tres niveles de gobierno erosionan la posibilidad de traducir las crecientes transferencias por canon y regalías en el cierre de brechas sociales y de

infraestructura. Al respecto, un reciente informe de evaluación del estado de la gestión de la inversión pública nacional de la Contraloría de la República, concluye que las brechas en las funciones clave como Transporte, Educación, y Salud y Saneamiento, no se vienen cerrando conforme lo previsto en los planes multianuales y que, por el contrario, en muchos casos las brechas se han incrementado a pesar del mayor gasto realizado.

La publicación del presente *Reporte Nacional N° 27 de Vigilancia de las Industrias Extractivas (Balance 2022)* es posible gracias al apoyo de Fundación Ford, Natural Resource Governance Institute y Pan Para el Mundo.

I. GENERACIÓN DE LA RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO

1.1 GENERACIÓN DE LA RENTA MINERA

1.1.1 La producción minera

Participación del sector minero en el producto bruto interno (PBI)

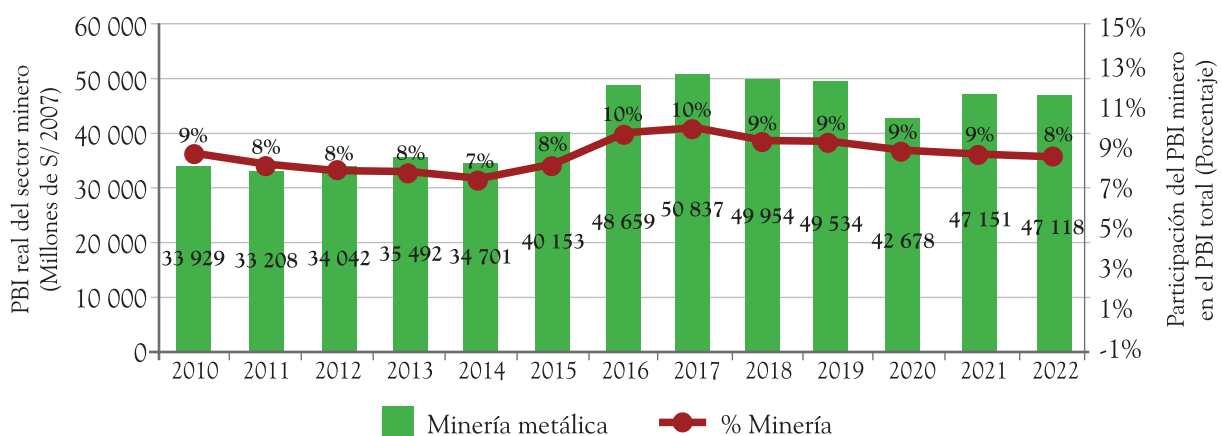
En el año 2022, el PBI real sumó S/ 566 514 millones, lo cual representó un ligero aumento con respecto al resultado alcanzado el año anterior, que fue de un 3%. Durante dicho año, las proyecciones de crecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sufrieron un ajuste a la baja: pasaron de una cifra inicial de 3.3% a 2.7%, lo que las ubicó por debajo del promedio de América Latina.¹ Con relación al aporte del sector minero al PBI, si bien este sumó S/ 47 118 millones, esta cifra representa una caída poco significativa con respecto al aporte del año anterior, menor a un punto porcentual. Sin embargo, es preciso notar que este aporte se ubica por debajo del nivel alcanzado previamente a la pandemia: el PBI real del sector minero del 2019 fue 5% mayor al mostrado en el 2022.

La participación del sector minero en el PBI real total fue de 8% durante dicho año, pero tal valor se encuentra ligeramente por debajo del promedio mostrado en los últimos años. Con respecto a la tendencia de este indicador, se puede observar que entre los años 2016 y 2017 la producción del sector llegó a representar una décima parte del total

Gráfico 1

PBI real del sector minero y participación en el PBI total, 2010-2022

(en millones de soles del 2007 y porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

*Actualizado el 06/07/23

1 Gestión. (8 de noviembre de 2022). MEF recorta proyección de crecimiento para el 2022: ya no espera 3.3% sino entre 2.7% y 3%. <https://gestion.pe/economia/mef-recorta-proyeccion-de-crecimiento-para-el-2022-ya-no-espera-33-sino-entre-27-y-3-noticia/> CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). Proyecciones de crecimiento para América Latina y el Caribe 2022-2023. https://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/proyecciones_2022-2023_es.pdf

de la producción nacional. Esto se correlaciona con los valores alcanzados por el PBI minero debido a la entrada en operación de proyectos como Las Bambas, Ampliación Cerro Verde, Constanza y Antapaccay. Se espera que para el año 2023 los precios de los minerales se estabilicen.

Exportaciones mineras

Los precios de los minerales, en el 2022, sufrieron una leve caída en relación con el año anterior, pero lograron mantenerse en niveles elevados (ver punto 1.1.2). Esta tendencia produjo una ligera disminución del valor de las exportaciones mineras; estas pasaron de sumar USD 39 757 millones en el 2021 a sumar USD 38 120 en el 2022. Sin embargo, es necesario resaltar que esta cifra se posiciona como la segunda mayor marca histórica en relación con las presentadas en años anteriores. Durante los dos últimos años, se ha visto un aumento extraordinario del valor de las exportaciones. Esto se explicaría principalmente por el efecto de las cotizaciones.

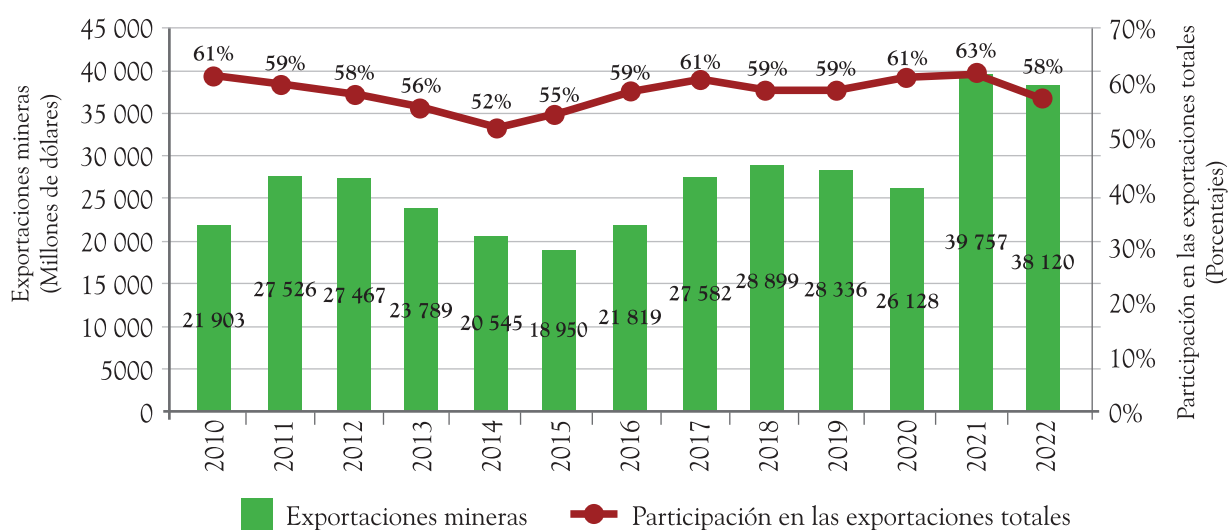
Las exportaciones mineras son la principal fuente de divisas. En promedio, representaron durante los últimos veinte años cerca del 60% de las exportaciones totales del país; si a ello se añade las exportaciones de hidrocarburos y de pesca, el porcentaje pasa a ser 71, lo cual evidencia el carácter primario del conjunto de bienes que vendemos a otros países. Pese a que la emergencia sanitaria erosionó los indicadores económicos nacionales en el 2020 —incluidos los del sector minero—, las exportaciones de minerales se recuperaron rápidamente en el 2021 y siguieron representando cerca de las dos terceras partes de las exportaciones totales.

En las últimas décadas, se ha observado una evolución favorable de las exportaciones. Su valor aumentó progresivamente a causa del alza de los precios de los metales y el ingreso de nuevas grandes operaciones, situación que se mantuvo constante pese a una ligera contracción durante la crisis financiera internacional del 2008-2009. Posteriormente, con el fin del superciclo de los precios, a partir de 2013, las exportaciones experimentaron un declive y contrajeron su valor hasta llegar a los USD 18 950 millones en el 2015,

Gráfico 2

Participación del sector minero en el total de las exportaciones, 2010-2022

(en millones de dólares FOB y porcentajes)



Fuente: BCRP.
Elaboración: GPC.
*Actualizado el 13/07/23.

la marca más baja registrada del periodo analizado. A partir de 2016, debido al salto extraordinario en la producción de cobre, ocurrió una recuperación significativa de las exportaciones mineras. Sin embargo, esta decayó en el 2020 a raíz de la interrupción de las cadenas de suministro ocasionada por las medidas de emergencia adoptadas en la pandemia de la covid-19.

Producción según mineral

La producción de minerales se mantuvo en niveles estables; sufrió variaciones poco significativas. La producción de cobre –principal mineral de exportación– aumentó en 5%, con lo que sumó 2 445 110 toneladas, cifra que posiciona a Perú en el segundo lugar entre los principales países productores de este mineral después de Chile, seguido por Congo y China. Asimismo, la producción de estaño aumentó en 5% y la de hierro en 6%. Entre los minerales cuya cotización disminuyó, se encuentran los metales preciosos: la producción de oro se redujo 1% y la plata en 8%, con lo que alcanzó volúmenes de 97 y 3083 toneladas respectivamente. En cuanto al resto de minerales industriales, la producción de zinc disminuyó en 11%; la de plomo, en 3%; y la de molibdeno, en 7%.

Es preciso señalar que la producción de oro, plata, plomo y zinc no ha logrado recuperar los valores previos a la pandemia. En el caso del primer mineral, esto podría deberse al agotamiento de las reservas, principalmente en las empresas mineras Yanacocha y Barrick Misquichilca. Por otra parte, también jugaría un papel importante las paralizaciones sufridas en operaciones polimetálicas debido a conflictos mineros. En el caso del cobre, la producción de este mineral pudo recientemente equiparar la cifra alcanzada el 2019. Con certeza, esto se debió al inicio de las operaciones de Quellaveco, la cual produjo más de 100 000 toneladas al cierre de 2022.²

Con respecto a la producción de oro artesanal, las cifras oficiales muestran un declive a valores mínimos: tan solo 1 tonelada en el 2022. Si bien la tendencia previa a la pandemia

Cuadro 1

Volumen de la producción de los principales minerales, 2010-2022

(en miles de toneladas y toneladas para oro y plata)

Míneral	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. 22/21
Cobre	1247	1235	1299	1376	1378	1701	2354	2446	2437	2455	2150	2326	2445	5%
Estaño	34	29	26	24	23	20	19	18	19	20	21	27	28	5%
Hierro	6043	7011	6685	6681	7193	7321	7663	8806	9534	10 120	8894	12 149	12 937	6%
Molibdeno	17	19	17	18	17	20	26	28	28	30	32	34	32	-7%
Oro	145	144	150	136	132	135	128	131	121	114	88	97	97	-1%
Oro artesanal	19	22	11	15	8	12	25	21	19	15	3	1	1	-7%
Plata	3640	3419	3481	3674	3768	4102	4375	4418	4160	3860	2724	3334	3083	-8%
Plomo	262	230	249	266	277	316	314	307	289	308	242	264	255	-3%
Zinc	1470	1256	1281	1351	1315	1421	1337	1473	1474	1404	1335	1533	1370	-11%

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (Minem).

Elaboración: GPC.

*Datos del valor de la producción minera (VPM) de 2022 son preliminares.

2 Minem. (2023). *Anuario Minero 2022*. Pp. 49.

advertiría una disminución de la producción a raíz de las acciones de interdicción en los principales focos de producción, esta cifra podría responder, en cambio, a un subreporte del oro extraído mediante esta modalidad. Este tema será abordado más adelante en este reporte.

La producción de cobre

En el 2022, la producción agregada de cobre pudo recuperar sus niveles previos a la pandemia y alcanzó las 2455 mil toneladas, lo que significa un incremento de 5.1% respecto al año previo. Es preciso señalar que la razón de este resultado se encontraría en los niveles de producción logrados por empresas medianas y junior. Las seis empresas mineras más grandes del país han pasado de acumular cerca del 85% de la producción nacional de cobre en el 2021 a 79% en el 2022. En contraste, el rubro Otras empresas ha pasado de representar el 15% de la producción a 21% en el último año. Empresas como Southern, Las Bambas y Antapaccay registraron disminuciones del orden de 14%, 12% y 12%, respectivamente. Se debe advertir que la producción de Las Bambas es actualmente 44% menos que en el 2017, pese a haber sido uno de los proyectos más ambiciosos que se haya implementado en el país. Asimismo, es posible notar que las empresas destacadas en la lista, con excepción de Antamina y Chinalco, no han logrado recuperar sus niveles previos a la pandemia. La razón para los casos mencionados puede hallarse en la paralización de las operaciones debido a conflictos mineros en sus áreas de influencia.

El volumen de producción de los últimos seis años se ha mantenido en un promedio cercano a los 2.3 millones de toneladas. La producción de las principales empresas mineras muestra periodos de altas y bajas. Cabe destacar el caso de la minera Las Bambas, cuya producción ha venido disminuyendo progresivamente debido a los conflictos que mantiene la empresa con las comunidades en el corredor minero del sur. Se espera que esto sea contrarrestado en los próximos años al entrar en pleno funcionamiento el proyecto Quellaveco. Se espera que este alcance una capacidad máxima productiva de 300 mil TMF.

Cuadro 2

Producción de cobre, 2017-2022

(en miles de toneladas métricas finas)

Empresa minera	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cerro Verde	502	494	474	388	419	459
Antamina	439	460	460	396	461	468
Southern	306	331	414	424	398	342
Las Bambas	453	385	383	313	290	255
Chinalco	195	208	190	203	236	245
Antapaccay	206	205	198	190	171	151
Otras empresas	344	353	337	237	352	526
Total	2446	2437	2455	2150	2326	2445

Fuente: Minem.

Elaboración: GPC.

*Datos del VPM de 2022 son preliminares.

1.1.2 Precios de los minerales

Precios de exportación

En el 2022, los precios promedio de los principales minerales de exportación disminuyeron con relación al año anterior. Sin embargo, estos mostraron valores elevados en comparación con el periodo previo a la pandemia. El cobre tuvo una cotización promedio de USD 3.57 por libra; y la plata refinada, de USD 21 por onza troy, lo cual representa una caída de 12% y 15%, respectivamente. Minerales industriales como el estaño, el hierro y el plomo también sufrieron caídas del orden de 16%, 27% y 3%. En contraste, el zinc y el molibdeno aumentaron su cotización en 10% y 15%. Destaca el caso del oro, el cual mantuvo su cotización al mismo nivel que el año anterior, USD 1800 la onza troy, un valor récord en los últimos doce años.

Estos resultados mantienen la tendencia alcista del valor de los minerales en comparación con los del periodo previo a la pandemia. Durante este se había producido una variación negativa en los precios de exportación de la mayoría de los minerales debido a las constantes tensiones derivadas de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, lo cual provocaba incertidumbre en los mercados. A partir de 2020, con la interrupción de las cadenas de suministro a nivel global a causa del inicio de la emergencia sanitaria producida por la pandemia de la covid-19 y la necesidad de reposición de las existencias, las cotizaciones repuntaron. En el escenario actual, los precios de los minerales se ven condicionados tanto por los efectos de la guerra entre Rusia y Ucrania, como por el levantamiento de la política “Cero covid” en China. No obstante, se espera que los precios se mantengan estables en el mediano plazo a raíz de la demanda que empieza a crecer en torno a los requerimientos de minerales para su aplicación en energías renovables que necesita la transición energética en curso a nivel global.

Cuadro 3

Precios de exportación promedio anual de los minerales, 2010-2022

Mineral	Unidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cobre	USD por libras	3.41	4.26	3.81	3.36	3.05	2.25	1.99	2.58	2.72	2.49	2.71	4.05	3.57
Estaño	USD por libras	9.78	10.30	9.91	10.22	10.25	7.45	8.26	9.28	9.33	8.64	8.28	15.71	13.24
Hierro	USD por toneladas	66	111	86	83	57	30	31	37	33	62	80	124	90
Oro	USD por onzas troy	1223	1577	1672	1412	1264	1158	1251	1260	1268	1393	1769	1799	1800
Plata refinada	USD por onzas troy	19	34	30	23	19	15	17	17	16	17	20	25	21
Plomo	USD por libras	0.93	1.11	1.00	0.94	0.90	0.75	0.80	0.90	0.88	0.85	0.89	1.07	1.03
Zinc	USD por libras	0.60	0.70	0.62	0.61	0.61	0.57	0.60	0.88	0.97	0.80	0.66	1.00	1.10
Molibdeno	USD por libras	13.57	13.54	11.22	8.90	9.90	5.61	5.05	6.56	10.22	9.81	7.34	14.52	16.73

Fuente: BCRP.
Elaboración: GPC.
*Actualizado el 06/07/23.

Los precios del cobre y el oro

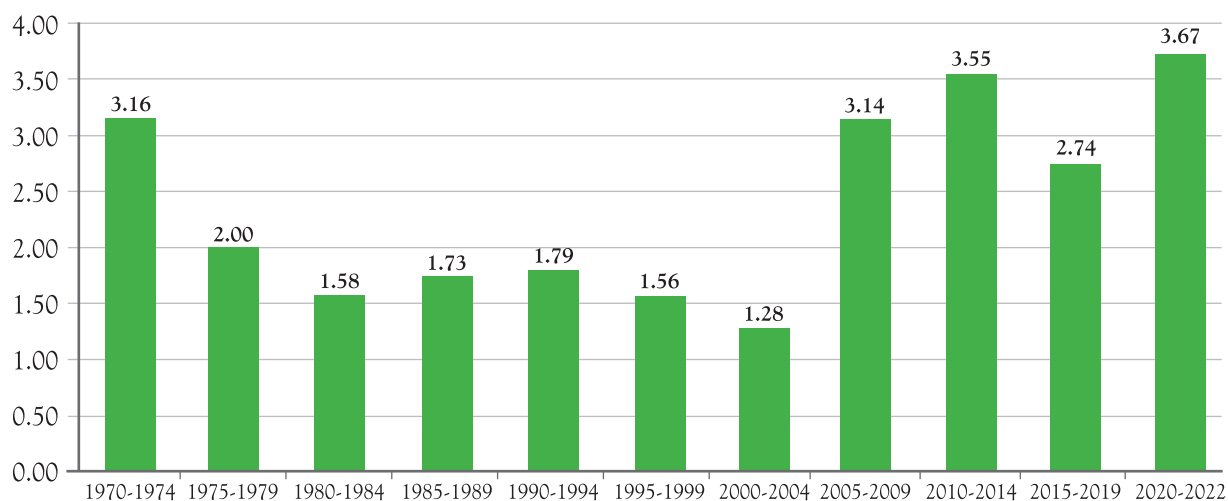
Como fue mencionado, los precios del cobre y el oro se mantuvieron en valores elevados. En el caso del cobre, este mineral logró cotizar por encima de los USD 4 por libra en el 2021. En el 2022, su cotización disminuyó en 12%, lo cual respondió al incremento de la oferta cuprífera proveniente de las minas ubicadas en Chile, África y Australia.³ En el caso del oro, su precio se mantuvo estable: USD 1800 por onza troy. Su cotización actual responde a su posición como commodity de refugio en tiempos de incertidumbre.

El cobre es actualmente el mineral de mayor relevancia en las exportaciones peruanas. Mirando un periodo de cincuenta y dos años (1970-2022), las cifras del Gráfico 3 muestran que las cotizaciones del periodo 2020-2022 son las más altas de todo el periodo. Dado el papel de este mineral en la fabricación de vehículos e infraestructura eléctrica, se espera que su demanda pase de 25 millones de TM a 50 millones de TM para el año 2035.⁴ Previamente, en el quinquenio 2015-2019 —que concuerda con la fase posterior al superciclo—, los precios del cobre fueron inferiores a los registrados en los dos quinquenios anteriores (2005-2009 y 2010-2014), pero se ubican muy por encima del nivel histórico de los precios, con excepción del correspondiente a 1970-1974. Precios menos favorables se observaron en el primer quinquenio del siglo XXI (2000-2004).

Gráfico 3

Precio del cobre por quinquenios, 1970-2022

(en dólares del 2012 por libra)



Fuente: Comisión Chilena del Cobre (Cochilco).

Elaboración: GPC.

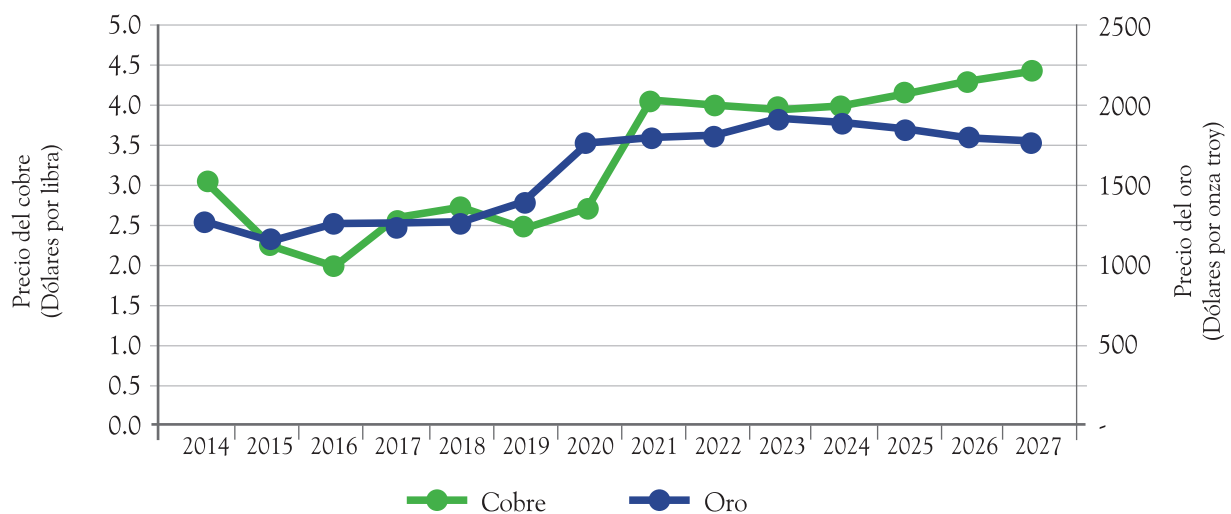
*Actualizado el 14/07/23.

3 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2023). *Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026* (p.34). https://mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2023_2026.pdf

4 S&P Global. (2022). *The Future of Copper. Will the looming supply gap short-circuit the energy transition?*. https://cdn.ihsmarkit.com/www/pdf/0722/The-Future-of-Copper_Full-Report_14July2022.pdf

Las proyecciones de precios elaboradas por S&P Global para el periodo 2024 al 2027 auguran un periodo de alza del precio del cobre con un promedio de USD 4.2 por libra. Los precios estarán asociados con la creciente demanda que se espera que tenga como producto de la transición energética en curso en las economías desarrolladas y emergentes. Estas tienen a la electromovilidad y a la producción de energía eléctrica a través de fuentes renovables entre sus principales cambios. En contraste, el oro mostraría una tendencia decreciente, pero que situaría su cotización en un promedio de USD 1823 por onza troy.

Gráfico 4
Precios y proyección de los minerales 2014-2027
 (en dólares)



Fuente: S&P Global.
 Elaboración: GPC.
 *Actualizado en junio de 2023.

1.1.3 Inversión minera

La inversión minera en el 2022 se mantuvo cerca del mismo nivel mostrado el año anterior. Esta ascendió a USD 5372, lo cual significó una variación positiva de 2%. Los rubros que mostraron mayores aumentos fueron Exploración (27%), y Desarrollo y preparación (56%). En contraste, los rubros que mostraron caídas fueron Planta de beneficio (5%), Equipamiento minero (6%), Infraestructura (5%) y Otros (17%). Pese a estos resultados, la inversión no logró recuperar el nivel mostrado en el 2019 por segundo año consecutivo, cuando llegó a un pico de USD 5908 millones.

Al explorar los resultados por empresa, se observa que la compañía Anglo American Quellaveco lidera el ranking en los rubros Planta de beneficio, Equipamiento minero, Infraestructura y Otros. Sin embargo, se espera que su posición en la lista descienda en el corto plazo dado el inicio de sus actividades comerciales. El rubro Desarrollo y preparación está liderado por Yanacocha, la cual habría aumentado su inversión en 150%. Finalmente, lidera el rubro Exploración la compañía de minas Buenaventura, la cual aumentó su inversión en 90.1%.

Existe el potencial de aumentar significativamente las inversiones considerando la buena cotización que mantienen el oro y el cobre en los mercados internacionales. Sin embargo,

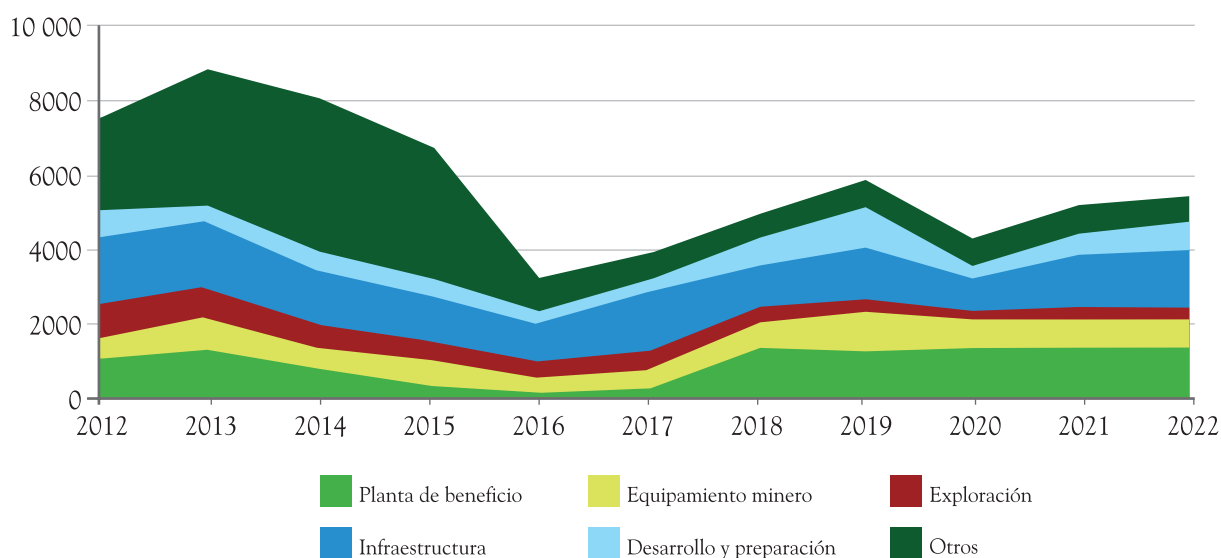
la conflictividad social, la inestabilidad política y la ineficiencia de las entidades públicas para aprobar proyectos se presentan como los principales obstáculos para los inversores. La inversión minera tendría un retroceso importante en el 2023: al mes de agosto, esta mostró una caída del 18.6% en comparación con el mismo periodo en el 2022.⁵

Los datos históricos muestran que la inversión minera llegó a su punto más alto en el 2013, durante el superciclo de precios, y alcanzó USD 8917 millones; luego, cayó hasta los USD 3335 millones en el 2016 y, a partir de entonces, mostró una tendencia ascendente hasta el 2020. Es necesario mencionar que la inversión en explotación mostraba un descenso continuo desde el año 2012 hasta el 2019, con un promedio negativo de 15% en promedio por año, pese a una leve recuperación en el 2017.

Gráfico 5

Inversiones en minería 2012-2022

(en millones de dólares)



Fuente: Minem.
Elaboración: GPC.

Inversión en exploración

La inversión minera en el rubro Exploración en el 2022 aumentó de manera significativa. Pasó de USD 336 millones a USD 427 millones, lo cual representó un aumento de 27% y una recuperación con respecto al valor mostrado antes de la pandemia. De acuerdo con el Minem, este incremento estuvo en línea, por segundo año consecutivo, con el aumento del presupuesto mundial en exploraciones en el 2022 (USD 13 007 millones).⁶ Ello fue respaldado por la normalización de las actividades económicas globales y la consecuente reactivación de la demanda en los sectores industrial, inmobiliario y manufactura. Otro factor a destacar es el contexto de precios favorables de los principales metales en los mercados internacionales, el cual tendría razón en las sanciones impuestas por los

5 Cooperación. (30 de octubre de 2023). Economía y Minería. <https://cooperacion.org.pe/economia-y-mineria-7/#:~:text=Las%20cifras%20a%20agosto%20de,el%20mismo%20periodo%20del%202022.>

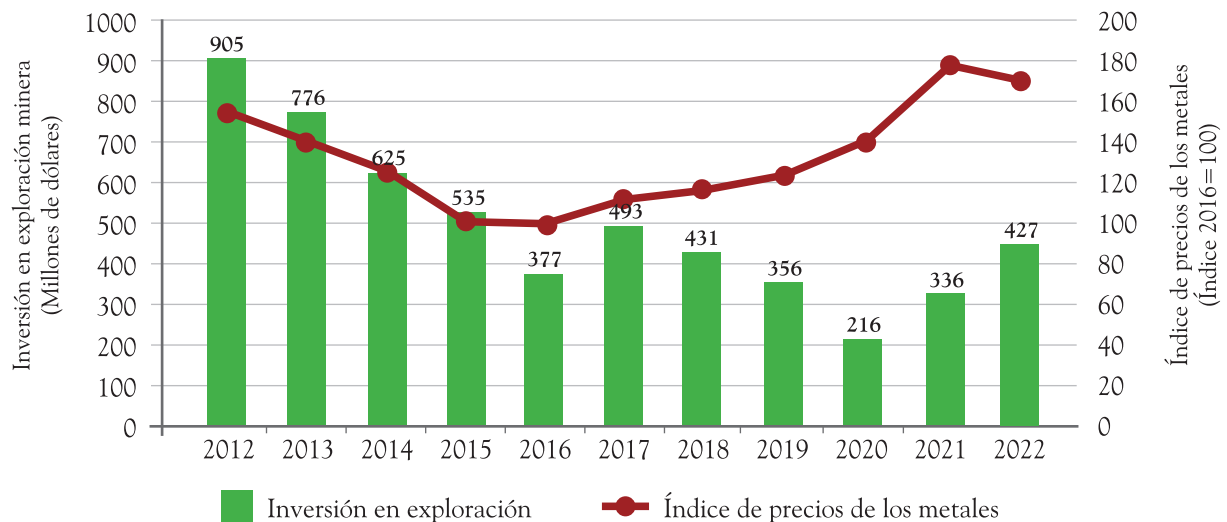
6 Minem. (2023). Anuario Minero 2022. <https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones/4326371-anuario-minero-2022>

Estados Unidos a los metales de origen ruso. Las empresas que impulsaron el aumento de la inversión en este rubro fueron Buenaventura (USD 63 millones), la Compañía Minera Poderosa (USD 39 millones) y Cerro De Pasco Resources (USD 36 millones). Estas empresas representaron en conjunto el 32.4% de la inversión total en este rubro.

Gráfico 6

Inversión en exploración minera e índice de precios de los metales del FMI, 2012-2022

(en millones de dólares e índice 2016=100)



Fuente: Minem y Fondo Monetario Internacional (FMI).

Elaboración: GPC.

*En reportes anteriores, el GPC usó el índice compuesto del precio de los commodities. En este reporte, se utilizó el índice desagregado del precio de los metales.

Inversión minera según empresa

En el 2022, once empresas mineras concentraron el 69% de la inversión minera. La lista está liderada por las empresas Quellaveco, Antamina, Yanacocha, Southern y Minsur. En comparación con el año previo, Quellaveco redujo su participación de 25% a 20%. Durante los últimos años, la inversión realizada por esta empresa se mantuvo cercana a los USD 1300 millones; se espera que este monto decline al finalizar la fase de construcción de su operación en Moquegua. En contraste, Yanacocha subió posiciones en el ranking: se desplazó de una participación de 3% a una de 8%. Esta empresa pasó de invertir USD 169 millones en el 2021 a USD 422 millones en el 2022.

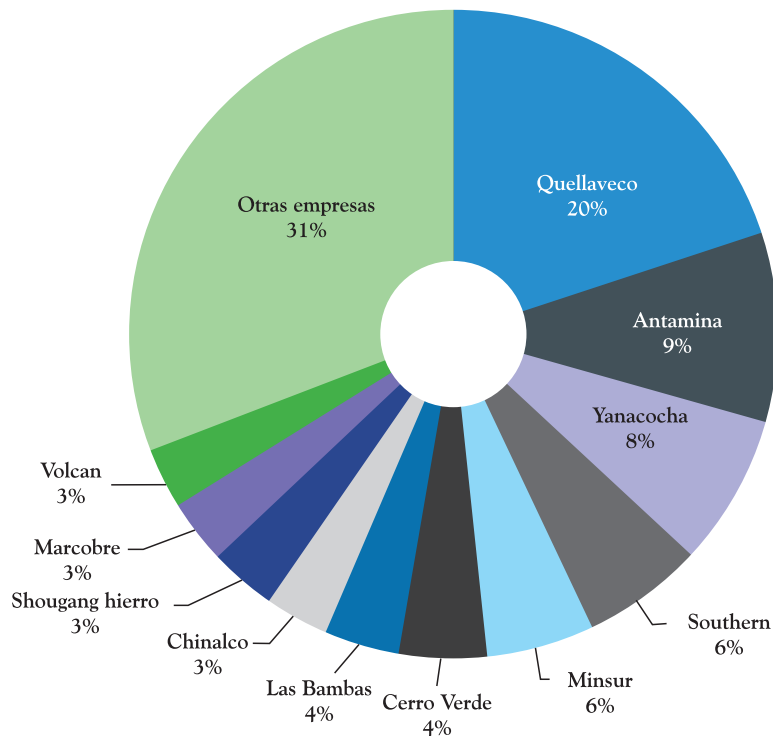
Cabe destacar que durante el 2022 las empresas medianas aumentaron significativamente sus volúmenes de inversión en el sector. El rubro Otras empresas pasó de aportar una participación de 25% a 31% en el total. Son ejemplos de los saltos en las inversiones la compañía Jinzhao Mining, cuya inversión pasó de USD 2 millones a USD 25 millones, y la Compañía Minera Raura, que pasó de USD 8 millones a USD 34 millones. Ello condice con las tendencias del sector, en las cuales los proyectos llamados de “clase mundial” —por la magnitud de sus inversiones y aporte a la producción global— empiezan a declinar y dan paso a operaciones de ampliación o de menor escala.⁷

7 Editorial: Recesión y Minería. (30 de octubre de 2023). Cooperación. <https://cooperacion.org.pe/editorial-recesion-y-mineria/>

Gráfico 7

Inversión minera de principales empresas, 2022

(en porcentajes)



Fuente: Minem.
Elaboración: GPC.

La cartera de proyectos

De acuerdo con la información del Minem, la cartera de proyectos al 2022 asciende a USD 53 715 millones y está constituida por cuarenta y siete proyectos en distintas fases de desarrollo —entre los cuales, cuatro se encuentran en fase de construcción y suman en conjunto USD 2086 millones—. Entre los proyectos registrados, aparecen Ampliación Toromocho de la empresa minera Chinalco (USD 1355 millones) en Junín; en La Libertad, Ampliación Santa María de la Compañía Minera Poderosa (USD 121 millones); en Ica, Ampliación Shouxin de la compañía minera Shouxin (USD 140 millones); y finalmente, en Moquegua, San Gabriel de la compañía Buenaventura. En relación con el producto principal respectivo, Toromocho es un proyecto de cobre; Shouxin, de Hierro; mientras que Santa María y San Gabriel lo son de oro.

Entre otros proyectos importantes en la cartera de proyectos mineros que cuentan con fecha estimada de inicio de construcción, se puede mencionar a Yanacocha Sulfuros de la minera Yanacocha en Cajamarca. Este proyecto tiene una inversión proyectada de USD 2500 millones y se encuentra en la etapa de ingeniería de detalle. Pese a que se tenía previsto el inicio de la fase de construcción de este proyecto para 2022, esta fue actualizada e iniciará en 2024. La empresa Newmont, principal accionista de Yanacocha, volvió a retrasar la decisión de inversión debido a que habría dejado de ser un proyecto prioritario para la empresa, la cual en cambio estaría buscando acelerar su fusión con la minera aurífera Newcrest.⁸

8 Newmont vuelve a postergar el proyecto Yanacocha Sulfuros: ¿Cuáles son las implicancias de esta decisión? (26 de junio de 2023). El Comercio. <https://elcomercio.pe/economia/mineria-newmont-vuelve-a-postergar-el-proyecto-yanacocha-sulfuros-cuales-son-las-implicancias-de-esta-decision-oro-cobre-cajamarca-mina-conga-noticia/>

Cuadro 4

Principales proyectos mineros en etapa de construcción

Puesta en marcha	Proyecto	Operador	Región	Producto principal	Inversión total (Millones de dólares)
2024	Ampliación Toromocho	Minera Chinalco Perú S.A.	Junín	Cobre	1355
2023	Ampliación Santa María	Compañía Minera Poderosa S.A.	La Libertad	Oro	121
2023	Ampliación Shouxin	Minera Shouxin Perú S.A.	Ica	Hierro	140
2025	San Gabriel	Compañía de Minas Buenaventura	Moquegua	Oro	470

Fuente: Minem.
Elaboración: GPC.

1.1.4 Valor de la producción minera

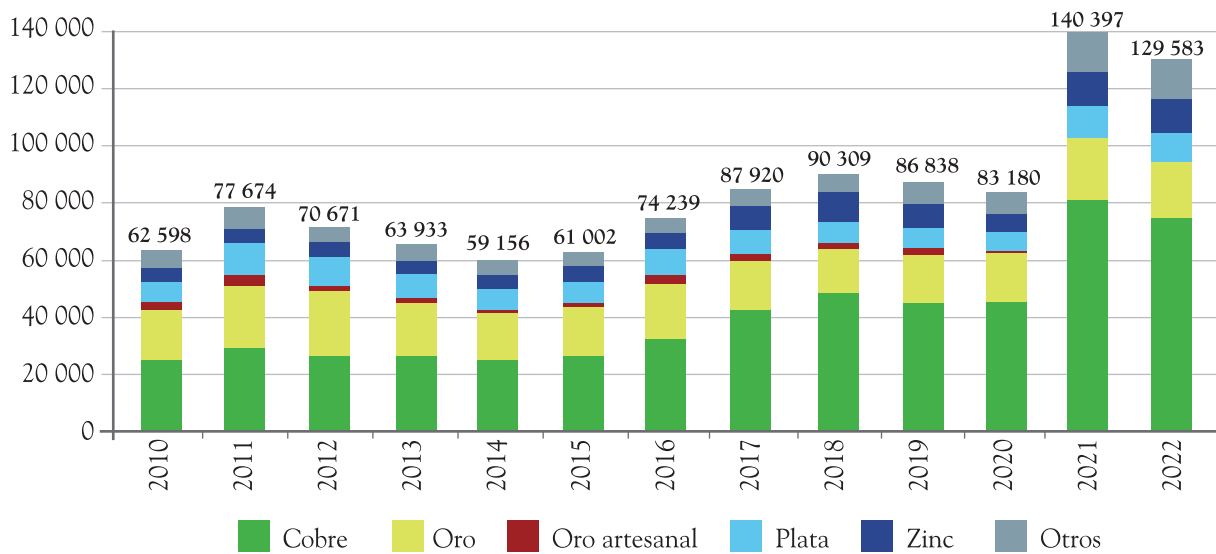
Valor de la producción minera según mineral

El valor de la producción minera (VPM)—que se obtiene de multiplicar el precio de exportación en moneda nacional por el volumen de la producción de los minerales— permite tener una primera aproximación al valor de extracción que se obtiene de la actividad. El valor de la producción minera en el 2022 fue de S/ 129 583 millones, lo cual implica una disminución de 8% con respecto al año anterior. Como se mencionó en las secciones precedentes, ello se explica por el ajuste a la baja de la cotización de los minerales. Pese a ello, este valor representa el segundo mayor alcanzado en los últimos doce años.

La evolución del VPM de los últimos doce años permite identificar cuatro fases. La primera (2010-2012) fue de gran crecimiento de la riqueza. Se generó luego de la crisis financiera del 2008-2009 y fue impulsado por el aumento de los precios del oro y del cobre. El VPM alcanzó S/ 77 674 millones en el 2011. La segunda fase (2013-2015) fue de declive del VPM como consecuencia del fin del superciclo de precios, lo que acarrió caídas sustantivas en las cotizaciones. En esta fase, el VPM cayó a S/ 59 156 millones en el 2014. En la tercera fase (2016-2019), se produce una recuperación del VPM, pero esta vez impulsada por el crecimiento extraordinario de la producción de cobre al entrar en operación los proyectos Las Bambas y Ampliación Cerro Verde. Se alcanzó el valor de S/ 90 309 millones en el 2018. Finalmente, en la cuarta fase (2020-2021), se produjo una caída importante debido a las restricciones impuestas por la pandemia. Posteriormente, tras la reactivación del comercio global, esto fue compensado por marcas históricas producto de las altas cotizaciones de los minerales, principalmente del cobre y el oro.

Gráfico 8

Valor de la producción minera por tipo de mineral, 2010-2022
(en millones de soles)



Fuente: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

(1) Otros: incluye plomo, estaño, molibdeno y hierro.

*Nota: para este reporte se ajustaron los datos de volumen de producción y los precios, por lo que las cifras del gráfico son ligeramente diferentes a los publicados en reportes de años anteriores.

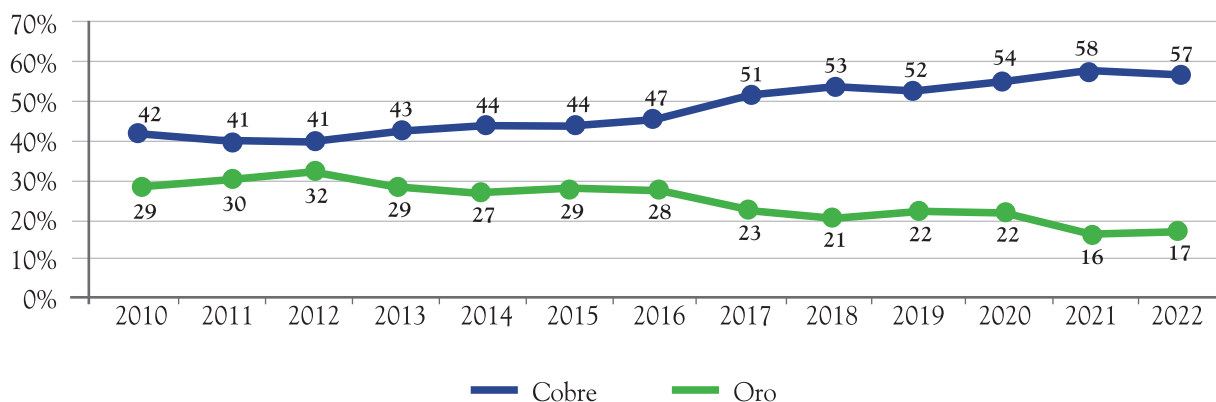
**Datos del VPM de 2022 son preliminares.

Participación del oro y del cobre en el valor de la producción minera

El cobre y el oro han representado, en promedio, cerca de las dos terceras partes del VPM en la última década. En el 2022, la participación de ambos minerales no varió de forma significativa respecto del año anterior. Con respecto a la evolución de este indicador, la participación del cobre ha mantenido una tendencia ascendente, la cual como explicamos antes se debe al inicio de las operaciones cupríferas Ampliación Cerro Verde, Las Bambas, Antapaccay y Constanca, que triplicaron el volumen de producción nacional. Se espera que esta tendencia se acentúe con la entrada en operación del proyecto minero Quellaveco y la estabilización de la cotización de este mineral. En contraste, el

Gráfico 9

Participación del cobre y del oro en el total del valor de la producción minera, 2010-2022
(en porcentajes)



Fuente: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC. Incluye la estimación de oro artesanal.

*Datos del VPM de 2022 son preliminares.

oro ha perdido terreno a raíz del agotamiento progresivo de reservas o del cierre de los principales yacimientos de este mineral, como Yanacocha en Cajamarca y Pierina en Áncash. Los resultados del último año responden a los precios altos que mantiene el oro dada su propiedad como activo de refugio.

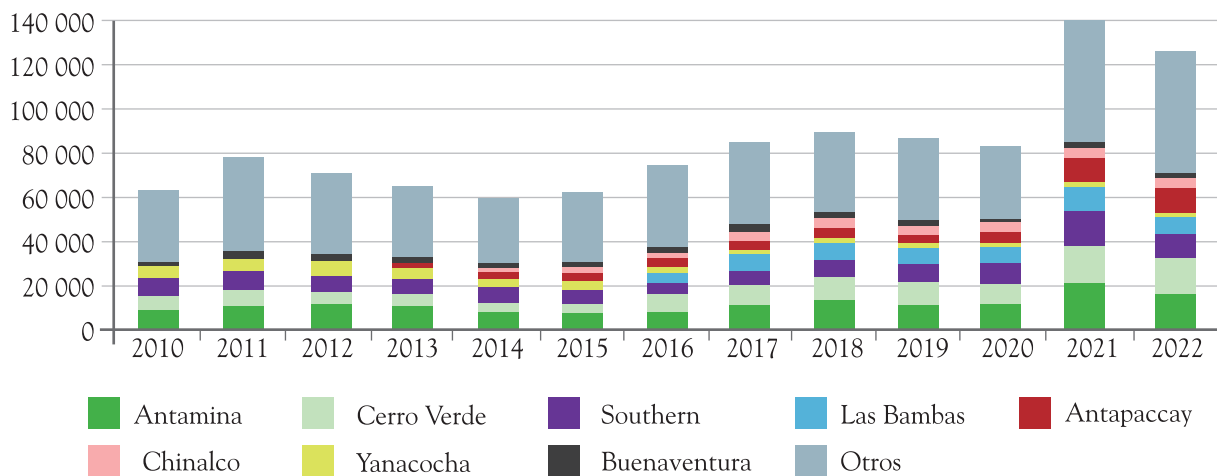
Valor de la producción minera según empresa

¿Cuál es el nivel de concentración de la producción minera nacional? El Gráfico 10 muestra que, en 2022, ocho de un total de 240 empresas registradas concentraron el 57% del VPM; dichas empresas fueron Antamina (16%), Cerro Verde (12%), Southern (10%), Chinalco (7%), Las Bambas (6%), Antapaccay (4%), Buenaventura (1%) y Yanacocha (1%). En otras palabras, este pequeño conjunto de empresas representó más de la mitad de la dinámica productiva del sector en el país.

No obstante, es preciso destacar que dicha concentración disminuyó en el último año. Entre el 2021 y el 2022, el valor de la producción minera (VPM) de las ocho empresas mencionadas se redujo como resultado del ajuste de las cotizaciones de los minerales. Los casos más llamativos son los de Southern, cuyo VPM pasó de S/ 16 229 millones a S/ 12 340 millones; de Las Bambas, de S/ 10 713 millones a S/ 8191 millones; Antapaccay, de S/ 6666 millones a S/ 5100 millones; y finalmente Buenaventura, de S/ 1971 millones a S/ 1538 millones. En estos últimos cuatro casos, las cifras representan caídas de más de 20%. En cambio, el VPM acumulado de las empresas comprendidas en el rubro Otros, en su mayoría de mediano tamaño, aumentó en 2% el último año.

Pese a los resultados descritos, es necesario resaltar que estas cifras son cercanas a las máximas reportadas por Antamina, Cerro Verde, Southern, Antapaccay, Las Bambas y Chinalco. Si bien algunas de las empresas mencionadas venían aumentando progresivamente su producción y por lo tanto registrando cifras de VPM mayores cada año, el actual contexto de precios altos ha colocado este indicador en niveles históricos. En contraste, Yanacocha, dedicada predominantemente a la extracción aurífera, registra un descenso constante en su aporte al VPM, lo que responde al agotamiento de sus reservas minerales.

Gráfico 10
Valor de la producción minera por empresa, 2010-2022
(en millones de soles)



Fuente: BCRP y Minem.
Elaboración: GPC.

*El rubro Otros incluye, en promedio, doscientas cuarenta empresas de diverso tamaño. En el caso de Antapaccay, entre los años 2001 y 2012, se considera la producción de Xstrata Tintaya.

**Datos del VPM de 2022 son preliminares.

Valor de la producción minera según macrorregión

¿Cuál es la composición del valor de la producción minera según macrorregión? En el 2022, se mantuvo la primacía del sur en la producción minera, en la que predomina el cobre, mientras que el norte, donde prima la producción aurífera, ha venido perdiendo terreno en términos relativos. La Macrorregión Sur aporta el 45% de la producción minera total; la Macrorregión Centro, el 29%; mientras que la Macrorregión Norte, el 27% restante.

En el 2022, el valor del VPM en cada macrorregión se redujo ligeramente respecto al año anterior: en 9% en la Macrorregión Sur, 7% en la Macrorregión Centro, y 6% en la Macrorregión Norte. La razón de esta reducción sería el ajuste en la cotización de los minerales, mencionado en las secciones precedentes. Sin embargo, el VPM observado se mantiene en un alto nivel; es la segunda marca histórica y ha mostrado un salto importante entre el 2020 y 2021 —63% en la Macrorregión Sur, 93% en la Macrorregión Centro y 57% en la Macrorregión Norte—.

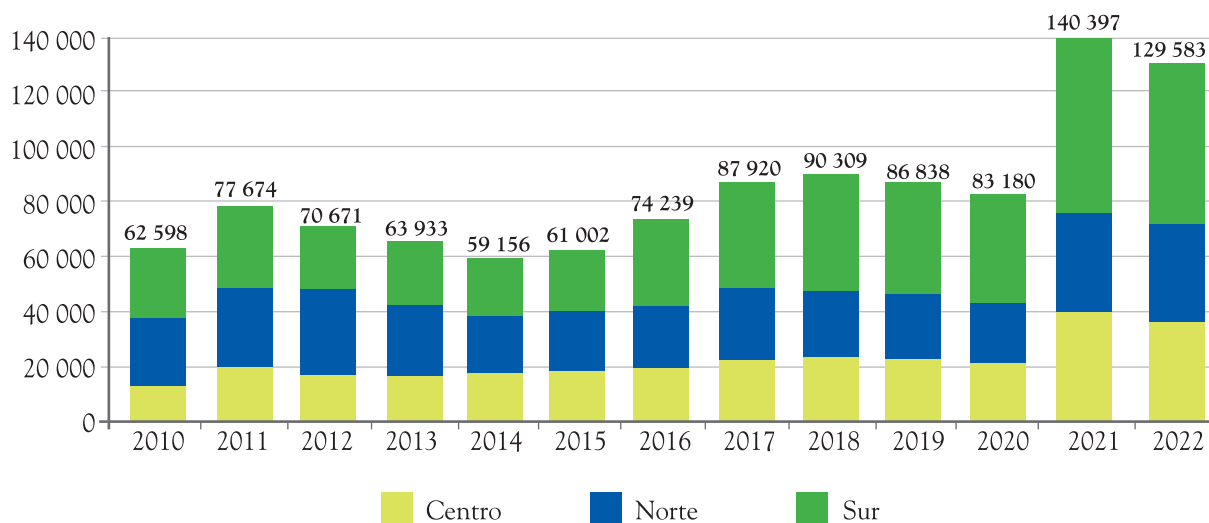
Al observar la tendencia reciente, se puede notar que entre el 2015 y el 2019 la Macrorregión Sur casi duplicó su valor de producción; pasó de S/ 21 981 millones a S/ 40 435 millones, con lo cual aportó el 47% del total en el 2019, y mantuvo ese nivel de participación durante los años siguientes. Dicho cambio se debió a la contribución de Apurímac y Arequipa mediante los proyectos señalados anteriormente. En cambio, el aporte de la Macrorregión Norte cayó de 43% en 2012 a 27% en el 2019 como resultado del agotamiento de las reservas de las minas Yanacocha y Pierina.

La Macrorregión Sur seguirá incrementando su importancia durante los próximos años con el ingreso del proyecto Quellaveco en su máxima capacidad. Sin embargo, es posible que la producción en la Macrorregión Centro también aumente en importancia. Considerando la cartera de proyectos en construcción, dos de estos se ubican en el centro: Ampliación Toromocho (Junín) y Ampliación Shouxin (Ica), los que cuentan con montos de inversión de USD 1355 millones y USD 140 millones, respectivamente. Por su parte, en la Macrorregión Norte, el proyecto Ampliación Santa María (La Libertad), que demandará una inversión de USD 121 millones, tiene el potencial de reflotar la producción aurífera en esta área.

Gráfico 11

Valor de la producción minera por macrorregiones, 2010-2022

(en millones de soles)



Fuente: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

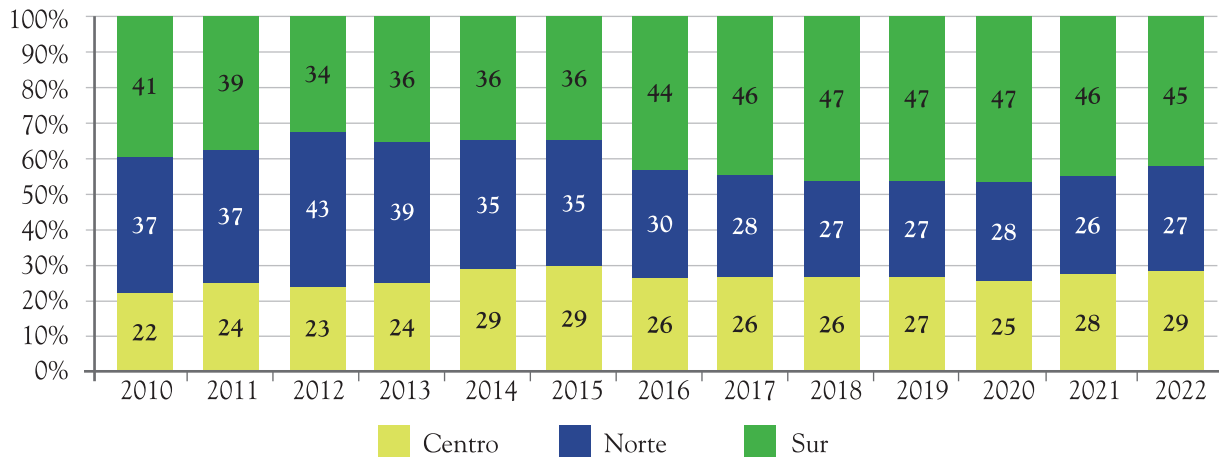
*Incluye la estimación de oro artesanal.

**Datos del VPM de 2022 son preliminares.

Gráfico 12

Valor de la producción minera por macrorregiones, 2010-2022

(en porcentajes)



Fuente: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

*Incluye el valor de la minería artesanal.

**Datos del VPM de 2022 son preliminares.

1.1.5 Desempeño económico de las empresas mineras

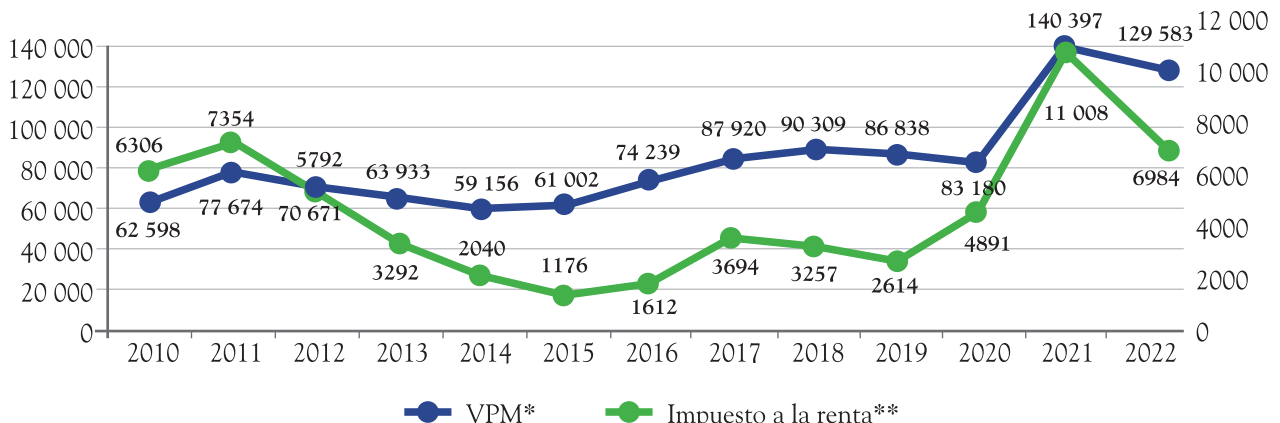
Valor de la producción minera e impuesto a la renta

El impuesto a la renta (IR) correspondiente al sector minero es una variable que nos permite estimar el desempeño de las empresas. En el Gráfico 13, presentamos la evolución del impuesto a la renta de tercera categoría y el VPM, variables que están altamente correlacionadas. Al igual que en el 2021, el 2022 fue un año de ganancias extraordinarias para el sector. En el 2022, —el aporte tributario de mayor importancia— alcanzó la cifra de S/ 6984 millones. Puede observarse que siguió la tendencia marcada por el VPM, que sufrió una contracción con respecto al último año, pero fue más pronunciada en este caso, en el que fue hacia 37%. Pese a esta caída, es necesario resaltar que esta cifra es la tercera más alta lograda en los últimos doce años, superada por las obtenidas los años 2021 y 2011, ambos de los cuales reportaron cotizaciones extraordinarias de los minerales.

Gráfico 13

Valor de la producción e impuesto a la renta del sector minero, 2010-2022

(en millones de soles)



Fuentes: BCRP, Minem y Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat).

Elaboración: GPC.

*Datos del VPM de 2022 son preliminares.

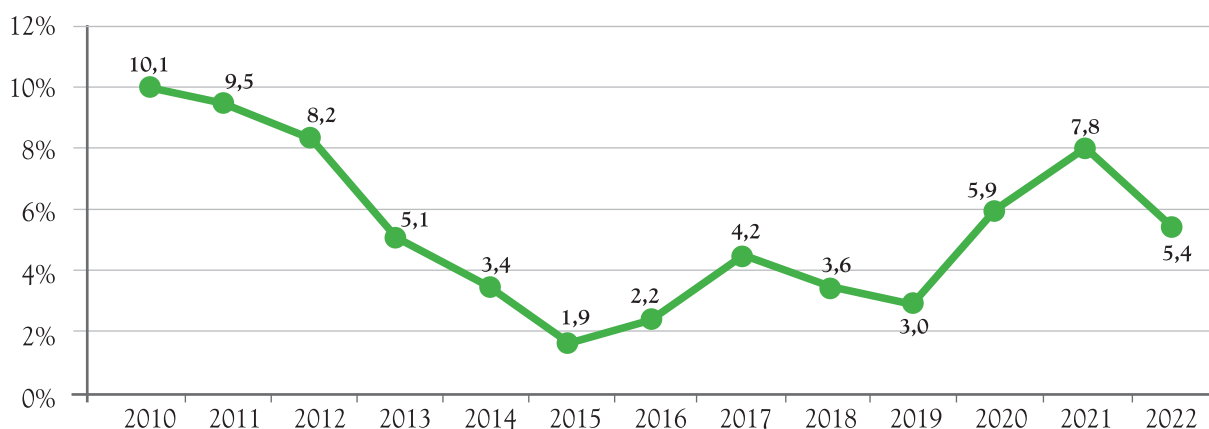
**El IR incluye la regularización.

De igual manera, es preciso notar que la participación del IR en el VPM también muestra variaciones significativas. Entre los años 2010 y 2012, el valor promedio del VPM fue de S/ 70 315 millones; el IR tuvo una participación promedio de 9.2%. No obstante, pese a que el VPM en los años 2021 y 2022 casi duplica el valor mencionado, la participación del IR muestra un promedio 6.6%. La estructura de costos y gastos de cada empresa explicaría las fluctuaciones en los niveles de tributación en relación con el VPM. Un debate profundo sobre la transparencia de esta información requiere avanzar en el sector extractivo.

Gráfico 14

Impuesto a la renta como proporción del valor de la producción minera, 2010-2022

(en porcentajes)



Fuentes: BCRP, Minem y Sunat.

Elaboración: GPC.

*Datos del VPM de 2022 son preliminares.

El desempeño de las empresas mineras que cotizan en la bolsa de valores

Tal como señalamos, en el 2022 la cotización de los principales minerales sufrió un ajuste a la baja respecto al promedio mostrado el 2021, pero se mantuvo en niveles elevados en comparación a los observados en los años previos a la pandemia. Los retornos económicos reportados por las empresas mineras en el 2022 debieron haber seguido la misma trayectoria. Tomando como muestra un conjunto de seis mineras que cotizan en la Bolsa de Valores de Lima (BVL), cuyos estados financieros se encuentran abiertos al público, se puede apreciar que tres obtuvieron utilidades altas, pero significativamente menores que en el 2021; dos reportaron utilidades mayores respecto al año previo; mientras que una reportó pérdidas.

En el primer grupo se encuentran las empresas más grandes y representativas del sector, como lo son Southern, Cerro Verde y Minsur. La primera tuvo la caída más pronunciada, pasando de USD 2680 millones a USD 1739 millones, que representa una disminución de 35%. La utilidad de Cerro Verde cayó en un 26%, pasando de USD 1927 millones a USD 1434 millones. En el caso de

Minsur, la utilidad obtenida fue 17% menor, USD de 747 millones a USD 623. Pese a estos resultados, debe notarse que estos siguen siendo extraordinarios en comparación con los reportados en años anteriores.

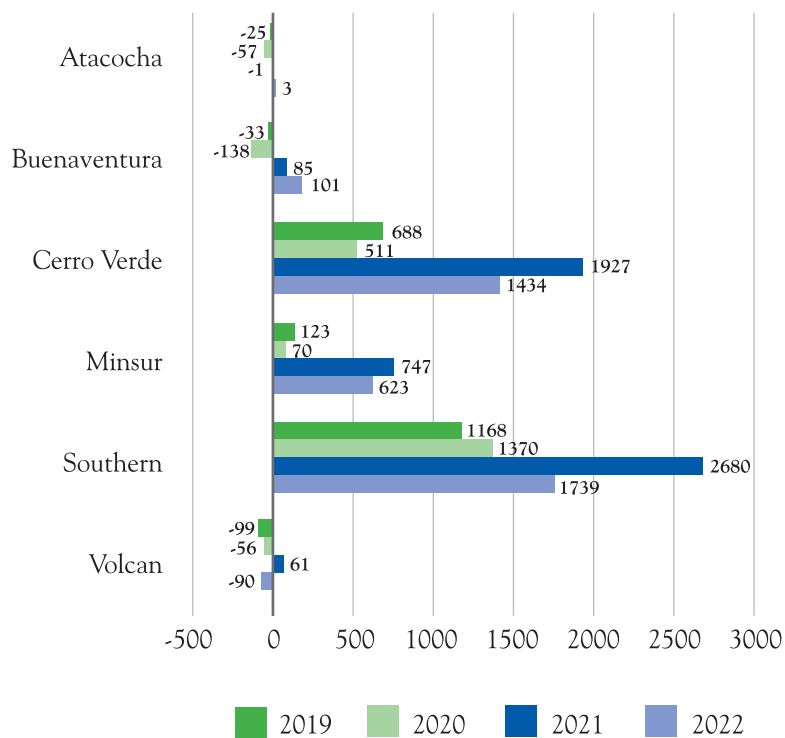
Entre las empresas que reportaron utilidades superiores a las obtenidas en 2021 se encuentran Buenaventura y Atacocha. En el primer caso, la empresa contó con un segundo año de resultados positivos luego de haber reportado pérdidas en el 2019 y 2020. En el último año, la utilidad de la empresa aumentó en 19%, pasando de USD 85 millones a USD 101 millones. Atacocha venía de reportar tres años de pérdidas; en el 2022, sus utilidades alcanzaron los USD 3 millones. Finalmente, Volcan fue la única empresa que reportó pérdidas en el 2022, ascendentes a USD 90 millones.

Como señalamos anteriormente, en el 2022, por segundo año consecutivo, los minerales mostraron cotizaciones elevadas cercanas a las máximas marcas registradas en este siglo, como es el caso del cobre, el principal mineral de exportación, que tuvo un precio promedio de USD 3.57 por libra. En consecuencia, el IR adjudicado al sector llegó a S/ 6984 millones. Sin embargo, la capacidad de las empresas para aprovechar entornos favorables en los mercados depende de sus estructuras de costos y gastos, siendo esta información usualmente de carácter reservado.

Gráfico 15

Utilidad antes de impuestos de empresas seleccionadas, 2019-2022

(en millones de dólares)



Fuente: Bolsa de Valores de Lima (BVL).
Elaboración: GPC.

1.1.6 Impuestos y el aporte fiscal de la minería

Tributos internos recaudados de la minería

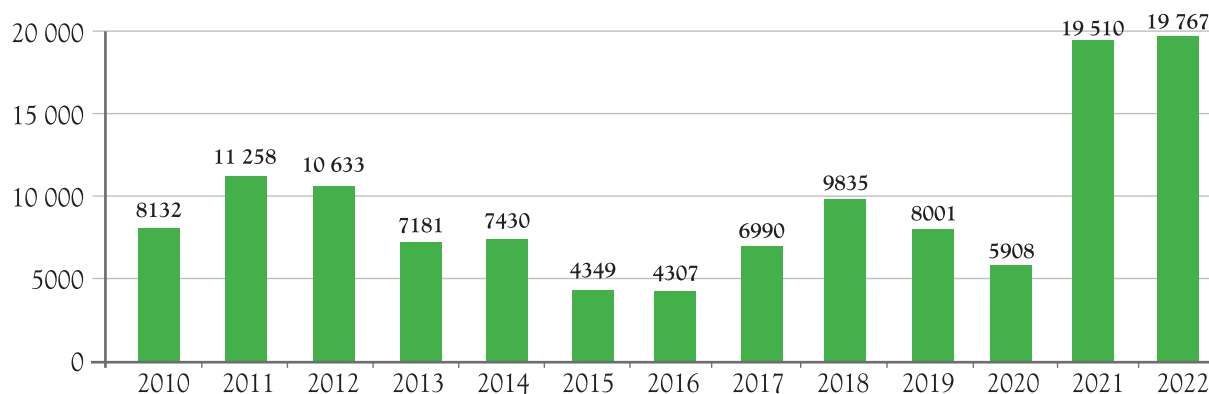
Los tributos internos están conformados principalmente por el IR, el impuesto general a las ventas (IGV), el impuesto selectivo al consumo (ISC) y otros de menor importancia. En el 2022, los tributos internos aumentaron ligeramente con relación al año anterior. Estos sumaron S/ 19 767 millones, lo cual representa el monto recaudado más alto en las últimas dos décadas. Previamente, en el 2021, los tributos internos incrementaron en 230% en relación con el 2020, y alcanzaron un total de S/ 19 510 millones. Dicho monto rompió la tendencia a la baja que se venía observando desde el año 2018, la cual se vio acentuada a causa de la pandemia en el año 2020.

En cuanto a la evolución de la recaudación de los tributos internos, el Gráfico 16 muestra cuatro momentos en el aporte tributario: el primero, corresponde al boom minero (2011 y 2012) y fue producto de precios excepcionalmente altos; el segundo, está vinculado con un periodo de precios menguantes hacia el fin del superciclo (2015 y 2016); el tercero, en el que se observa un repunte del aporte tributario (2017 y 2018), tiene como origen principal el incremento de los volúmenes de producción; finalmente, el cuarto, correspondiente al año 2020, muestra un descenso pronunciado del aporte como producto de las limitaciones impuestas por la emergencia sanitaria. Para el 2022, se consolida un nuevo periodo de auge, el cual tendría origen en las altas cotizaciones producto del rebote de la demanda internacional.

Gráfico 16

Tributos internos recaudados de la minería, 2010-2022

(en millones de soles)



Fuente: Sunat.
Elaboración: GPC.

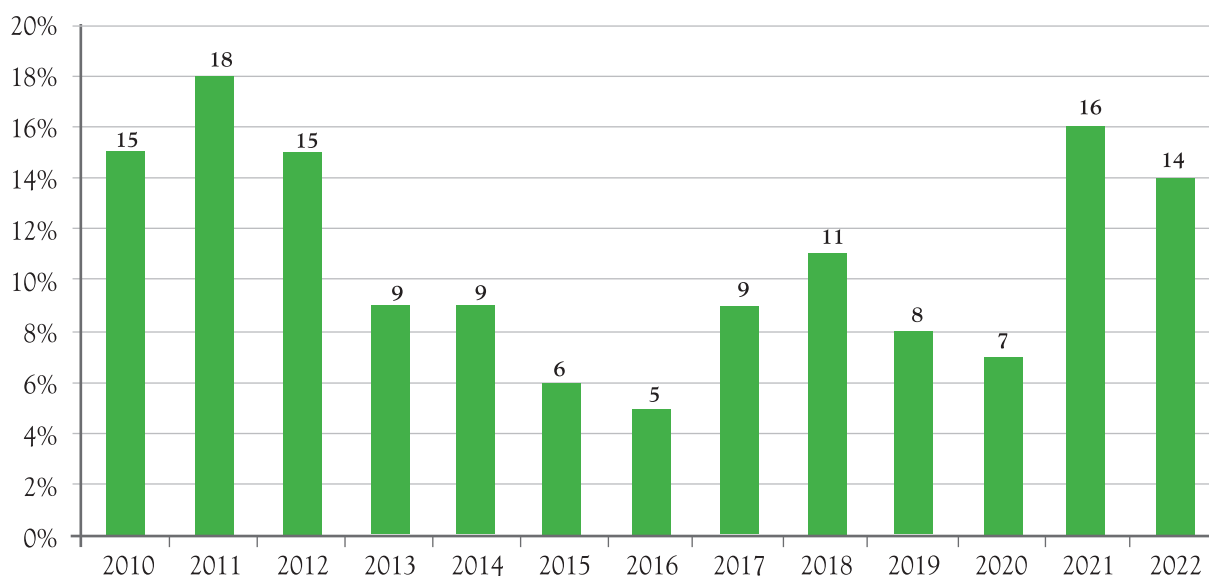
Participación del sector minero en el total de tributos internos

¿Cuánto de los ingresos tributarios que recauda el Estado corresponden al sector minero? Pese a ser un dato que varía significativamente en cada año, este suele sobreestimarse. Tomando en cuenta el periodo 2010-2022, el aporte tributario del sector minero al total de tributos internos representa, en promedio, el 11%. En el 2022, dados los resultados extraordinarios relativos a la recaudación, el aporte tributario minero representó el 14% del total. Durante los años del boom de precios (2010-2012), el sector minero aportó entre el 15% y el 18% del total de los tributos internos, pero dicho aporte descendió a partir de 2012 hasta registrar su nivel más bajo en el año 2016, con una participación del 5%.

Gráfico 17

Aporte del sector minero al total de tributos internos, 2010-2022

(en porcentajes)



Fuente: Sunat.

Elaboración: GPC.

*Actualizado el 13/07/23.

Impuesto a la renta según actividad económica

En el 2022, la suma de la recaudación del IR de todas las actividades económicas ascendió a S/ 38 306 millones y rompió así la marca histórica de S/ 36 777 millones, conseguida el año anterior. El IR del sector minero representó el 18% del total y fue el sector que brindó el tercer mayor aporte, detrás de Otros servicios y Comercio. Sin embargo, el impuesto pagado por la minería se redujo en 37% en relación con el año previo. En contraste, el resto de actividades económicas reportaron incrementos importantes, entre ellas, Hidrocarburos (73%), Otros servicios (20%), Construcción (15%), Comercio (15%) y Manufactura (14%), con excepción del sector Agropecuaria y pesca, cuyo aporte se redujo (8%). Lo más saltante del Gráfico 18 es el comportamiento del impuesto a la renta del sector minero, que va en sentido contrario en comparación con los demás sectores de la economía y muestra una mayor volatilidad. En términos generales, podemos señalar que llama la atención que la caída del IR minero en 37% haya sido mucho mayor a la proporción de la disminución de los precios de los minerales.

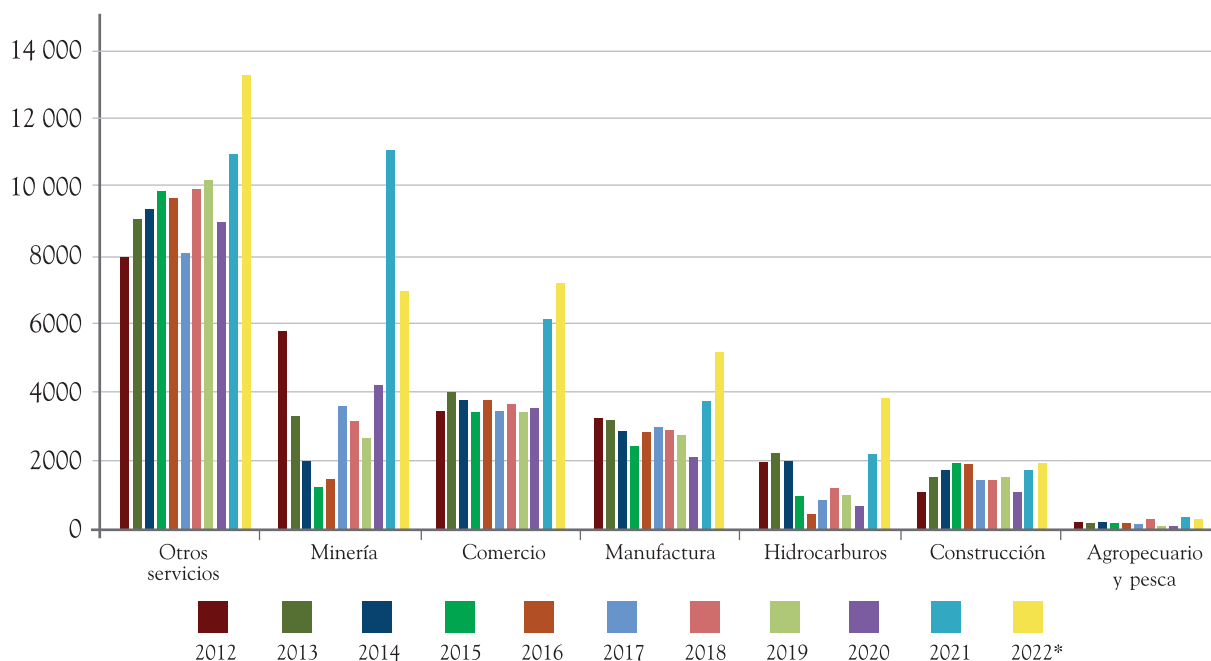
A pesar de lo dicho antes, el aporte de IR del sector minero al tesoro público en el 2022 representa la tercera marca más alta de los últimos doce años; se ubica detrás de la conseguida en el 2021 y en el 2011, ambos años de cotizaciones extraordinarias de los minerales. Se debe también mencionar que el IR de tercera categoría es el principal tributo que pagan las empresas mineras y es la base para calcular el canon minero que se transfiere a las regiones. Como se sabe, según la norma, el 50% del IR declarado por las empresas es transferido a las regiones productoras como participación por explotación de los recursos naturales.⁹

⁹ Se debe diferenciar los conceptos de IR declarado del IR pagado cada año. El primero se refiere a lo que corresponde a un año fiscal determinado, está protegido por la reserva tributaria y solo se difunde en los informes de la iniciativa EITI Perú; el segundo lo publica la Sunat e incluye pagos diferidos de otros años fiscales.

Gráfico 18

Impuesto a la renta por actividad económica, incluida la regularización, 2010-2022

(en millones de soles)



Fuente: Sunat.

Elaboración: GPC.

*Debido a la naturaleza de la regularización del impuesto a la renta, el cálculo se hace de la siguiente manera: para obtener el dato de 2022, se suman los pagos a cuenta del ejercicio 2022 con el importe de regularización del IR registrado en el 2023.

Cambios al régimen tributario minero

En el año 2011, al inicio del Gobierno de Ollanta Humala se llevó adelante una modificación del esquema tributario minero con la introducción de nuevos instrumentos fiscales. En el marco de la discusión sobre la aplicación de un impuesto a las sobreganancias mineras, el gobierno negoció con las empresas tres medidas: la modificación de la base de cálculo de la regalía minera y la creación de dos nuevos instrumentos fiscales: el impuesto especial a la minería (IEM) para las empresas sin contratos de estabilidad jurídica, y el gravamen especial a la minería (GEM) para aquellas que los tenían.

Con respecto a la regalía minera, se reemplazó el valor de las ventas por la utilidad operativa como base de cálculo para determinar el monto a pagar. Para el IEM y el GEM, se utilizó el mismo concepto. El porcentaje que se aplica en cada caso varía en función de la rentabilidad que obtiene la empresa: a mayor rentabilidad, mayor porcentaje. Se tiene un tope de 13% y, viceversa, una tasa mínima del 1%. En conjunto, este cambio en la base imponible sobre los instrumentos fiscales acentúa la dependencia de la recaudación del desempeño económico de las empresas, su rentabilidad.

¿Qué resultados arrojaron estos instrumentos fiscales en el 2022? Por segundo año consecutivo, el sector minero se benefició del contexto de precios altos de los principales metales. Pese a que las cotizaciones tuvieron un ajuste a la baja, estas permitieron a las empresas obtener ganancias significativas. En consecuencia, los ingresos recaudados por los tres conceptos mencionados, sumados a las regalías contractuales, ascendieron S/ 3979 millones. Si bien ello representa una caída de 29% respecto al año previo, esta cifra supera los resultados anuales conseguidos en todo el periodo 2011 al 2020.

La recaudación de todos los instrumentos sufrió una caída respecto al año anterior. La más pronunciada fue la de las regalías mineras contractuales, que pasaron de

S/ 931 millones a S/ 137, una disminución de 85%. Ello podría vincularse directamente a los resultados obtenidos por Las Bambas, cuyo volumen de producción se redujo significativamente a raíz de las paralizaciones en el corredor minero. En segundo orden, las nuevas regalías mineras, el instrumento más importante con relación al tamaño de su aporte, cayeron en 22%: pasaron de S/ 2641 millones a S/ 2065 millones. El GEM se redujo en 15%: cayó de S/ 199 millones a S/ 168 millones. Finalmente, el IEM disminuyó en 11%: de S/ 1802 millones pasó a S/ 1608 millones.

Cabe resaltar que las regalías mineras son un instrumento fiscal que se aplica a la gran mayoría de empresas mineras, aunque excluye a aquellas cuyos contratos imponen un régimen diferenciado. Las regalías contractuales están establecidas mediante un contrato de transferencia suscrito entre el Estado peruano y una empresa minera a la que se adjudicó la buena pro de venta de concesiones o proyectos mineros. Esto se puede observar en el caso de la unidad minera Las Bambas, cuyo Contrato de Transferencia fue celebrado en el año 2010. También tienen obligaciones contractuales las compañías mineras Misky Mayo, Boroo Misquichilca y Chinalco.

El GEM y el IEM, en cambio, son dos instrumentos que abarcan conjuntos distintos de empresas: aquellas con o sin contratos de estabilidad tributaria. A raíz del vencimiento de los contratos de estabilidad tributaria, la importancia del GEM ha venido decreciendo progresivamente. De acuerdo con el informe de transparencia de las industrias extractivas, las empresas que presentan pagos del GEM son Las Bambas, Antapaccay, Chinalco y Nexa Resources.¹⁰

Cuadro 5

Recaudación por las nuevas medidas tributarias para el sector minero, 2011-2022

(en millones de soles)

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Impuesto especial a la minería	59	442	337	372	208	236	638	770	545	430	1,802	1,608
Regalías mineras, Ley 28258 (Contractual)	770	13	12	121	199	206	261	267	586	314	931	137
Regalías mineras, Ley 29788	71	572	505	529	352	520	809	980	883	889	2,641	2,065
Gravamen especial a la minería	136	942	809	535	344	102	66	88	40	16	199	168
Total	1035	1968	1664	1557	1103	1063	1774	2106	2055	1648	5573	3979

Fuente: Sunat.
Elaboración GPC.

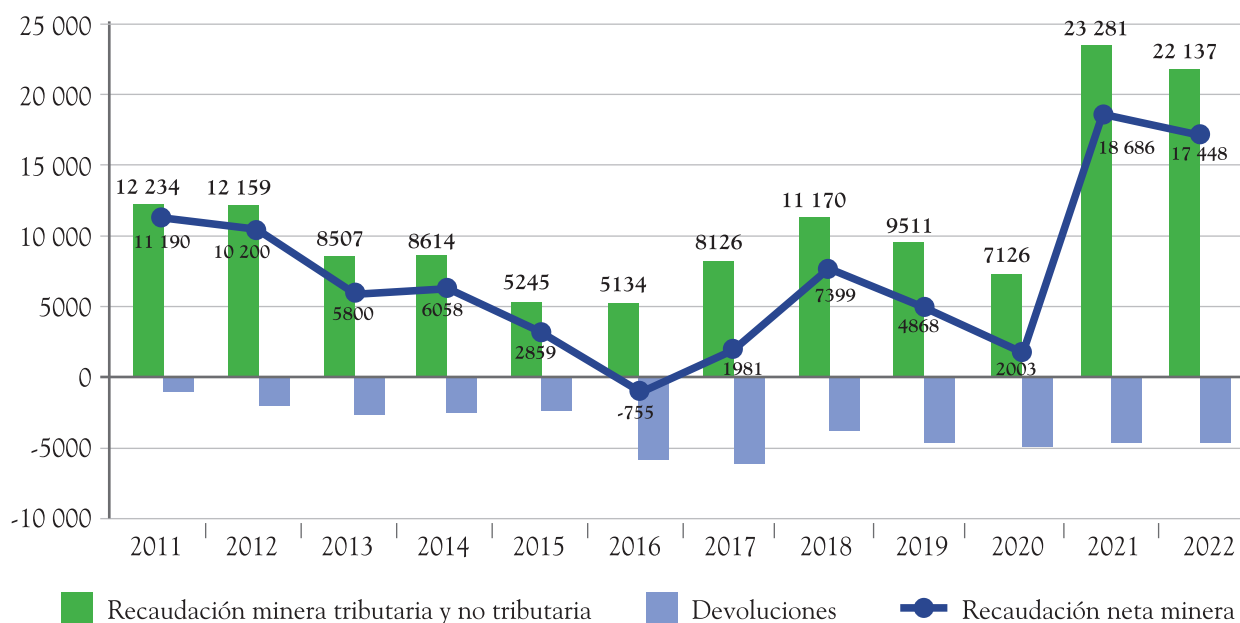
A partir de los resultados expuestos, en el 2022 la recaudación minera, contando la recaudación tributaria y la no tributaria, ascendió a S/ 22 137 millones. Sin embargo, es necesario tomar en consideración las devoluciones del IGV y del impuesto de promoción municipal (IPM) a los titulares de la actividad minera durante la fase de exploración. Durante el último año, las devoluciones alcanzaron los S/ 4690 millones, con lo cual la diferencia respecto a la recaudación minera total deja un balance positivo neto de S/ 17 448 millones. Cabe destacar que en años anteriores las devoluciones representaron una porción importante en comparación con la recaudación, o incluso fueron mayores, como en el año 2016, que arrojó un balance negativo, de S/ -755 millones.

10 EITI. (2022). Octavo Informe Nacional de Transparencia de las Industrias Extractivas. Períodos 2019 y 2022. Iniciativa para Transparencia en la Industria Extractiva (EITI). <https://eitiperu.minem.gob.pe/wp-content/uploads/2022/12/VIII-Informe-Nacional-Transparencia-EITI-2019-2020.pdf>

Gráfico 19

Recaudación neta del sector minero, 2011-2022

(en millones de soles)



Fuente: Sunat.
Elaboración: GPC.

1.1.7 La renta minera

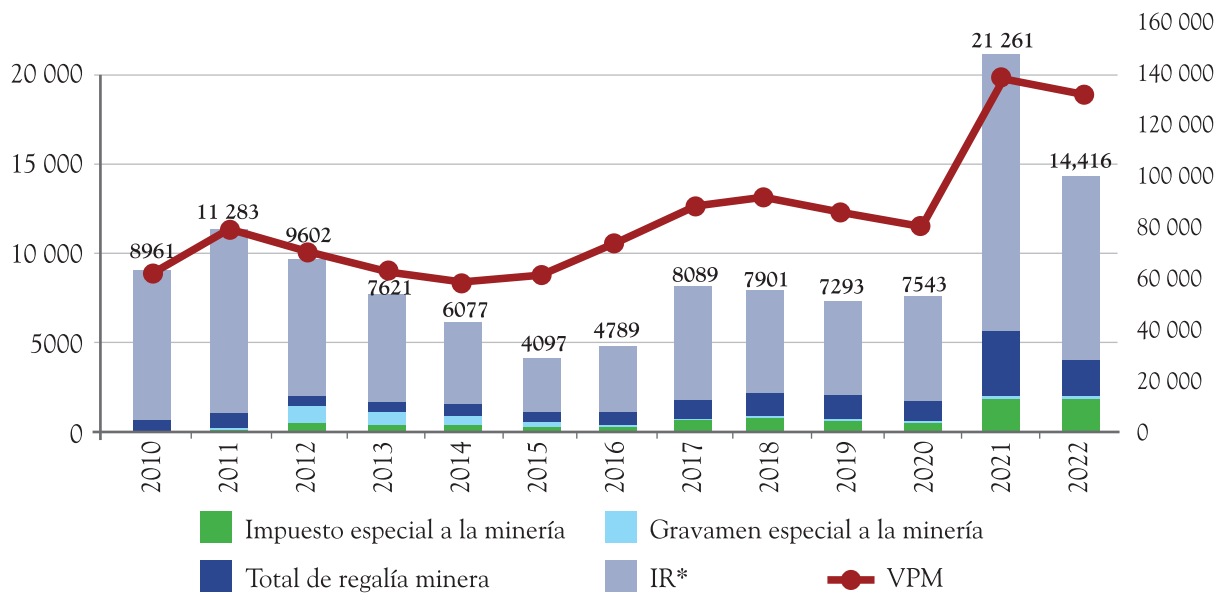
Renta minera versus valor de la producción minera

La renta minera que obtiene el Estado por la extracción de los recursos mineros se compone del IR, de las regalías mineras (RM), del GEM y del IEM. En el 2022, la renta capturada por el Estado ascendió a S/ 14 416 millones. Esta cifra representa 32% menos que la registrada en el 2021. Sin embargo, supera largamente las marcas alcanzadas durante la década pasada, especialmente aquellas observadas durante el superciclo (2010-2012).

El gráfico siguiente permite ver la evolución de la renta capturada por el Estado y sus diferentes componentes, y su relación con el valor de producción total del sector. A partir de 2015, se observa una nueva fase comparada con los años del boom extractivo, que combina niveles altos del VPM, con niveles bajos de tributación. El 2021 es el año en que se observa una relación más estrecha entre ambos indicadores y el 2022 mantiene esta tendencia.

Gráfico 20

Renta minera capturada por el Estado y valor de la producción minera, 2010-2022
(en millones de soles)



Fuentes: Sunat y Portal de Transparencia Económica-MEF.
Elaboración: GPC.

*El IR se calcula de forma indirecta a través de las transferencias de canon minero a los gobiernos regionales y locales. Asimismo, es preciso anotar que existen diferencias entre la metodología que se comentó y lo reportado por la Sunat (IR + REGU). En concreto, la primera metodología muestra lo declarado por las empresas y la otra, los pagos a cuenta.

**Datos del VPM de 2022 son preliminares.

Participación del Estado en la renta generada por el sector minero

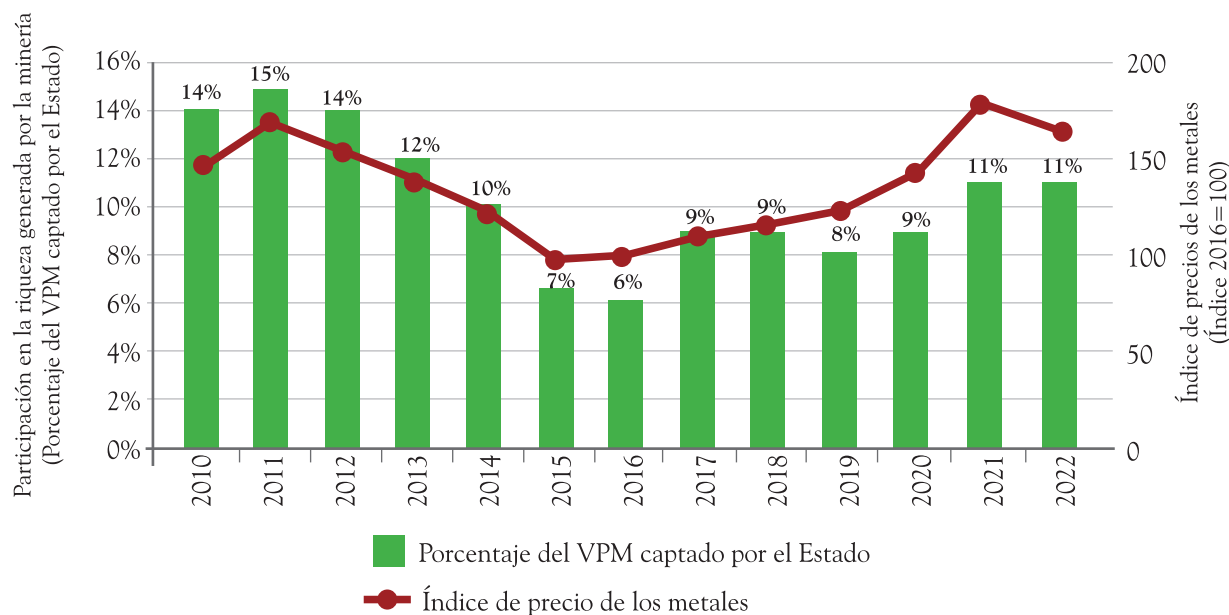
¿Qué porcentaje de la riqueza generada por la actividad minera es capturada por el Estado mediante los cuatro instrumentos fiscales que gravan las ganancias de las empresas? Como se puede observar en el Gráfico 21, para el año 2022 el porcentaje del VPM capturado por el Estado fue de 11%, cifra inferior a las conseguidas durante los años del boom cuando se llegó hasta el 15%. Para comprender los factores que explican por qué estos resultados no siguen necesariamente la tendencia observada, se requiere de un análisis más exhaustivo del manejo de los costos y de posibles prácticas de planificación tributaria de las empresas mineras.

Las sobreganancias obtenidas por las empresas mineras en el 2021 abrieron una discusión en torno a la oportunidad de emprender una reforma tributaria con el fin de capturar una porción mayor de los excedentes y a las alternativas existentes. A finales del 2021, el Ejecutivo envió una propuesta de ley para una reforma del régimen fiscal que incluía el régimen aplicable al sector minero. La misión técnica del Fondo Monetario Internacional (FMI) convocada para evaluar las alternativas de reforma concluyó que existe espacio para reformar el régimen minero sin perder competitividad. El FMI sugirió la modificación moderada de las tasas de los gravámenes basados en las utilidades operativas, como la regalía y el IEM. En paralelo, el Grupo de Justicia Fiscal (GJF) realizó un ejercicio de modelamiento de captura de renta adaptando la metodología de análisis empleada por

el FMI.¹¹ El informe del GJF sugiere el retorno a la regalía *ad valorem* con escalas flexibles en reemplazo de la regalía basada en la utilidad operativa, vigente desde el 2011, y un aumento de las escalas del IEM sobre la base de las utilidades operativas. Esto dejaría entre un 6% y un 8% más de ingresos, que mantendría una tasa impositiva efectiva promedio (AETR, por sus siglas en inglés) de 55%, que coincide con la tasa aplicada en Chile.

Gráfico 21

Participación del Estado en la riqueza generada por el sector minero e índice de precios de los metales, 2010-2022
(en porcentajes)



Fuentes: Sunat, Portal de Transparencia Económica-MEF y FMI.

Elaboración: GPC.

*En reportes anteriores, GPC usó el índice compuesto del precio de los *commodities*. En este reporte, se utiliza el índice desagregado del precio de los metales.

1.2 GENERACIÓN DE LA RENTA DE LOS HIDROCARBUROS

1.2.1 La producción de gas natural y de petróleo

En el año 2022, la producción de gas natural (GN) y de líquidos de gas natural (LGN) concentró el 88% de la producción de hidrocarburos del país. La producción de GN pudo recuperar su nivel previo a la pandemia. Al transformar su volumen en barriles, estos suman un total de 230 862 por día y representa un 21% de incremento con respecto al 2021. Esta cifra representa la segunda más alta desde la alcanzada el 2016, y estaría condicionada por las disrupciones en las cadenas de suministro de energía provocadas por la guerra entre Rusia y Ucrania. En contraste, la producción de LGN sufrió una

11 Grupo de Justicia Fiscal. (2022). *Reforma tributaria en el sector minero, Perú 2022*. <https://justiciafiscal.pe/2022/06/10/reforma-tributaria-en-el-sector-minero-peru-2022/>

caída leve, 5%, y alcanzó la cifra de 76 666 barriles diarios en promedio. Finalmente, la producción de petróleo mostró una leve recuperación, 5%, con 40 538 barriles diarios.

En relación con la evolución de la producción total de los hidrocarburos, como muestran los gráficos 24 y 25, el volumen de producción de GN y LGN aumentó de manera continua en las últimas décadas, al punto de eclipsar la producción de petróleo, la cual no ha salido de la crisis en que se halla. Desde el inicio del proyecto Camisea en el año 2004 a la fecha, se ha extraído lo equivalente, en promedio, a 152 000 barriles de GN y 73 000 barriles de LGN por día.

La crisis de Petroperú¹²

El 2022, los medios de comunicación concentraron su atención sobre la crisis de la empresa pública Petroperú. Los problemas iniciaron en 2021 con el caso de corrupción en la importación de Biodiesel que involucraba a su gerente general, Hugo Chávez Arévalo. A ello se sumó las irregularidades advertidas por Price Waterhouse Coopers (PwC) en la auditoria de los estados financieros correspondientes a aquel año. Debido a ello, Fitch y Standard and Poor's (S&P) rebajaron la calificación de riesgo de Petroperú ante la falta de transparencia financiera de la empresa y su débil gobernanza. Esta situación provocó la evaluación de las líneas de crédito, provocando un déficit que obligó a la empresa a recurrir a préstamos con el MEF para pagar las importaciones de combustible. El ministerio ofreció un paquete de salvataje de S/ 4000 millones y una línea de crédito por USD 500 millones a cambio del compromiso de la petrolera estatal de pasar por un proceso de reestructuración.

En el 2023, la empresa hizo sucesivos pedidos para el aumento de su línea de crédito, nuevos préstamos y aportes de capital; entre los motivos estarían el pago de las deudas incurridas en el proyecto de modernización de la refinería de Talara. Esta historia ha seguido con la controversia suscitada por la asignación de los lotes petroleros I, VI y Z-69 en el noroeste del país a Petroperú ante el vencimiento de los contratos con operadores privados. Ello tuvo como correlato una campaña agresiva por parte de los gremios empresariales. No obstante, si bien existen preocupaciones ante la gestión que podría llevar a cabo la petrolera estatal en medio de su crisis, queda en evidencia la disputa por la renta conjunta de los tres lotes, la cual se estimaría en USD 79 millones por año.¹³

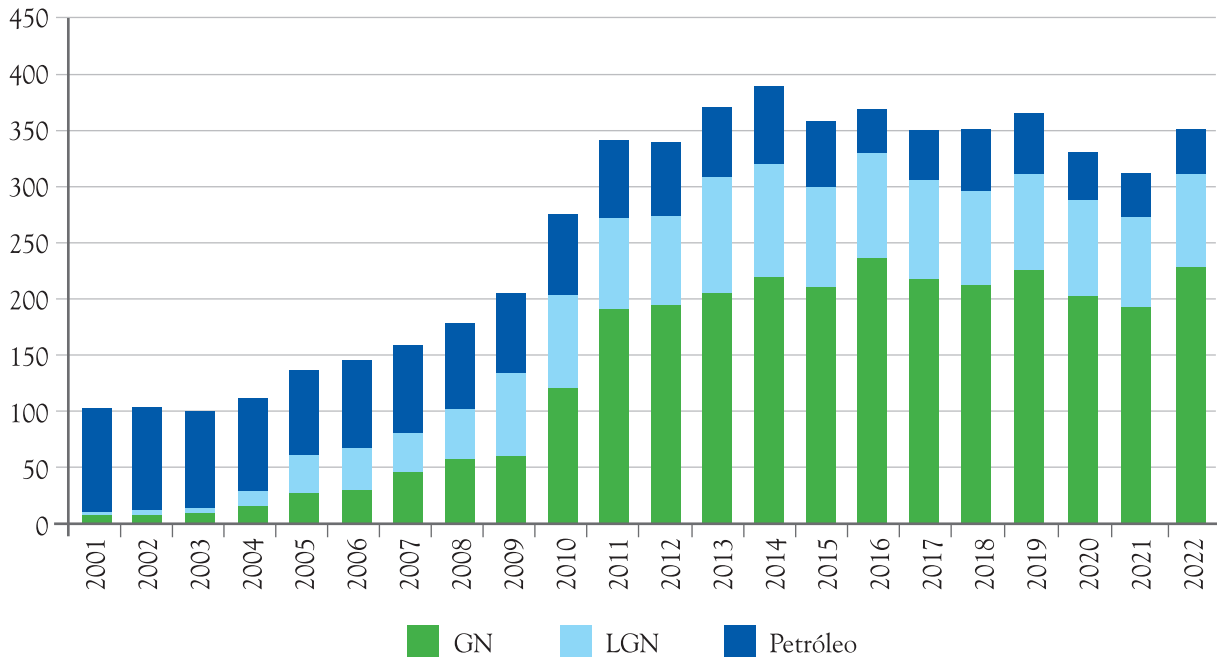
12 Campodónico, Humberto. (16 de noviembre de 2022). Petroperú: las verdaderas razones de la crisis. Otramirada. <https://otramirada.pe/petroper%C3%BA-las-verdaderas-razones-de-la-crisis>.

Apoyo Consultoría. (5 de enero de 2023). El costo de Petroperú: Diagnóstico y recomendaciones. https://www.apoyoconsultoria.com/es/el-costo-de-petroperu-diagnostico-y-recomendaciones-parte-1/?utm_source=facebook&utm_medium=post&utm_campaign=opinionacpetrop eruenero23&utm_id=opinionacpetrop eruenero23

13 Saldarriaga, Juan. (11 de noviembre de 2023). Perupetro aprobó la entrega de los lotes I y VI a Petroperú hasta el año 2025. El Comercio. <https://elcomercio.pe/economia/peru/petroperu-perupetro-aprobo-la-entrega-de-los-lotes-i-y-vi-a-petroperu-hasta-el-ano-2025-talara-petroleo-noticia/>

Gráfico 22

Volumen de producción anual de hidrocarburos, 2001-2022
(miles de barriles equivalentes por día)*

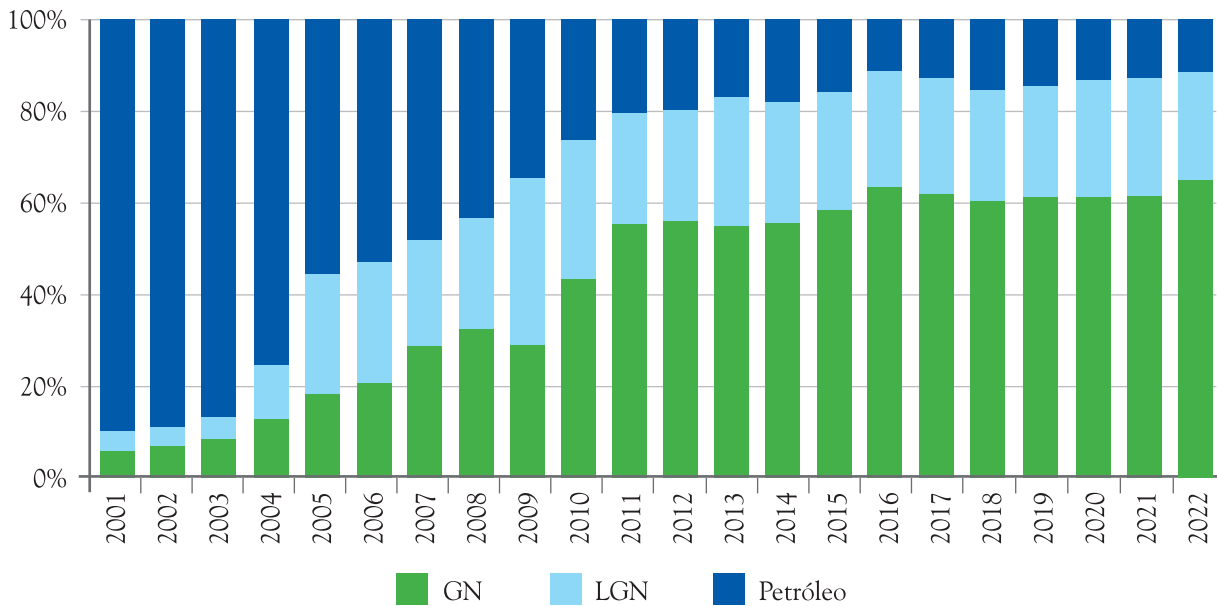


Fuente: Perupetro.
Elaboración: GPC.

*Un millón de pies cúbicos de gas natural equivalen a 178 071 barriles de petróleo. Para elaborar el gráfico, se transformó la producción de GN a barriles equivalentes de petróleo y LGN.

Gráfico 23

Distribución del volumen de la producción de hidrocarburos según recurso, 2001-2022
(en porcentajes)



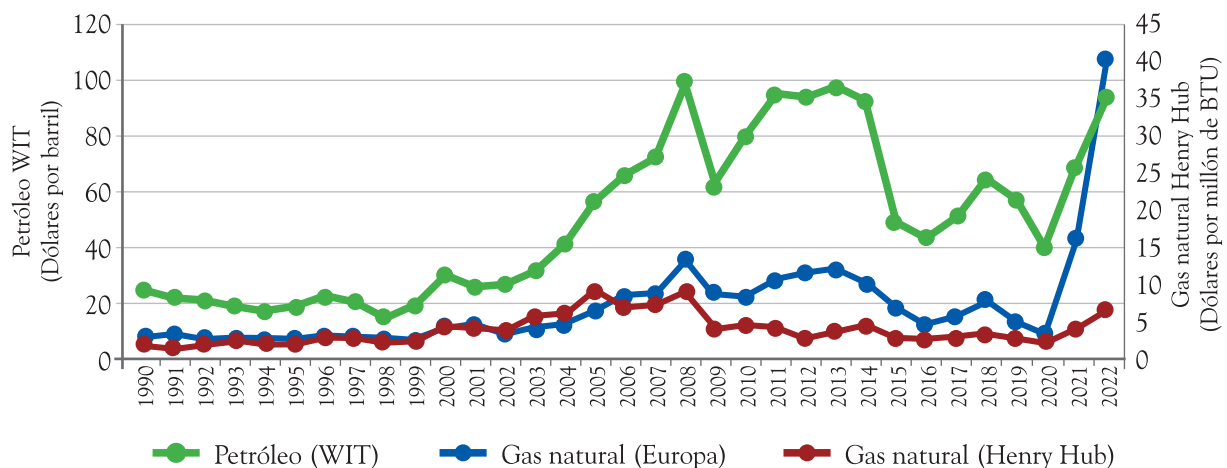
Fuente: Perupetro.
Elaboración: GPC.

1.2.2 El precio del gas natural y del petróleo

En el 2022, el precio de los hidrocarburos acentuó la tendencia al alza de los precios observada el año anterior. El petróleo tuvo un repunte sorprendente: alcanzó una cotización de USD 94 por barril. El precio del GN en Europa experimentó también un incremento considerable, que llegó a los USD 40 por millón de BTU (*British Thermal Units*). Lo que caracteriza la evolución de los precios de ambos *commodities* durante los últimos diez años es una alta volatilidad vinculada con la inestabilidad del mercado y factores geopolíticos. Las cotizaciones en el presente tendrían relación directa con la demanda energética tras la interrupción de las cadenas de suministro en Europa, ocasionadas por la guerra entre Rusia y Ucrania. En el 2022, el destino de la producción de GN en Perú desde Pampa Melchorita hacia puertos europeos se habría incrementado en 74% respecto al año previo,¹⁴ y eso significa un cambio muy relevante en términos de ingresos para el país y la región Cusco.

Gráfico 24

Variación anual del precio de los hidrocarburos, 1990-2022



Fuente: Banco Mundial.
Elaboración: GPC.
*Actualizado el 13/07/23

1.2.3 La inversión en hidrocarburos

Pese a un leve repunte, la inversión en hidrocarburos se encuentra en niveles mínimos históricos y no ha logrado recuperar sus valores previos a la pandemia. En el 2022, alcanzó un total de USD 326 millones. Si bien esta cifra es ligeramente mayor a la alcanzada en el año previo en 4%, se encuentra detrás de la del 2019 en 48%. Cabe destacar que la inversión ya venía arrastrando una tendencia a la baja con valores que fluctuaban en alrededor de los USD 500 millones, en un sector que una década antes mostraba cifras que superaban los USD 1800 millones.

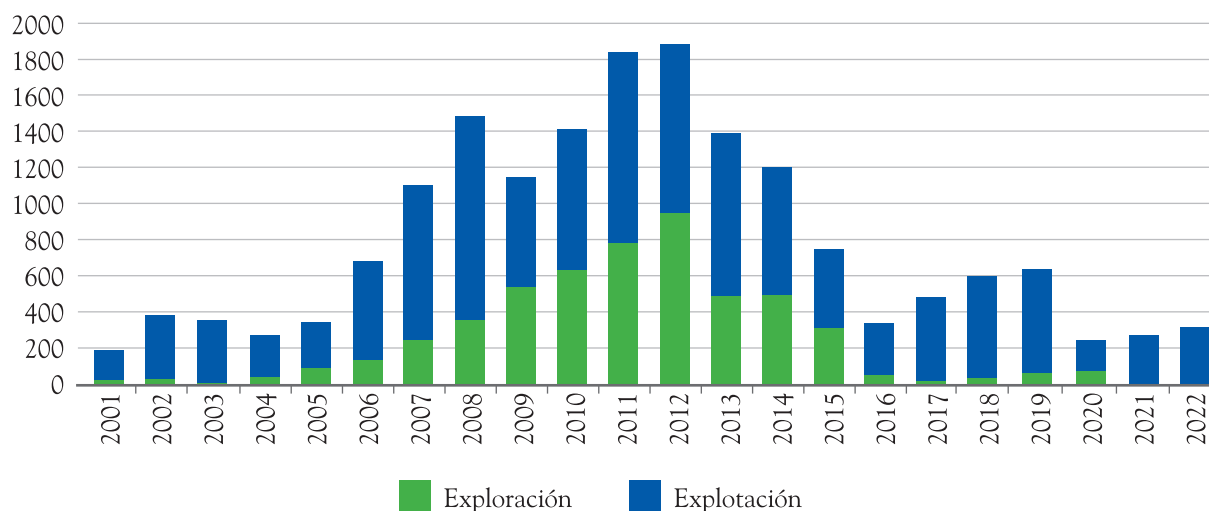
Los datos del gráfico siguiente muestran que el sector hidrocarburos pasa por uno de sus peores momentos. La inversión en explotación es el principal componente y concentra siempre la mayor porción de las inversiones anuales; el monto más alto se registró en

14 La República. (31 de mayo de 2023). Perú exportó a Europa 74% más gas que en 2021 por la guerra: 1,8 millones TM solo hasta mayo. <https://larepublica.pe/economia/2022/05/31/peru-exporto-a-europa-74-mas-gas-que-en-2021-por-la-guerra-18-millones-tm-solo-hasta-mayo>

Gráfico 25

Inversión en hidrocarburos, 2001-2022

(en millones de dólares)



Fuente: Perupetro.

Elaboración: GPC.

el año 2008, con USD 1128 millones. Las inversiones en exploración –perforación o desarrollo de los pozos con reservas probadas– cobran relevancia entre el 2008 y el 2012, lo que coincide con altas cotizaciones del crudo que incentivan la ubicación de nuevos pozos en zonas donde hay reservas. Su mejor momento ocurrió en el 2012, cuando alcanzó los USD 946 millones.

En el 2022, ante el inminente vencimiento de los contratos de los lotes petroleros I, VI y Z-69 en Talara, se puso en debate la opción de recuperar su administración a través de Petroperú, renovar el contrato a los operadores privados o iniciar un nuevo proceso de licitación. La crisis por la que atraviesa la empresa estatal hizo cuestionar la conveniencia de la primera opción. No obstante, en octubre de 2023, un día antes de la expiración de los contratos vigentes, se oficializó la entrega de los lotes por un periodo de 24 meses o hasta la fecha efectiva de un nuevo contrato de licencia.¹⁵

Número de pozos perforados

La mínima cantidad de pozos perforados es un indicador que revela las limitaciones que experimenta el sector hidrocarburos, lo que se habría acentuado durante la emergencia sanitaria y persiste hasta hoy. De acuerdo con las estadísticas de Perupetro, en el 2022, el número de pozos perforados fue de 91; esta cifra corresponde a pozos en desarrollo. Durante el 2022, no se perforó un solo pozo exploratorio, situación que no se repetía desde el 2016.

Las empresas petroleras titulares de los lotes han preferido actuar sobre las reservas probadas que les fueron entregadas, antes que explorar nuevas. Desde el año 1994 a la fecha se perforaron 2985 pozos, de los cuales el 95% se hizo sobre reservas probadas, mientras que el 5% restante tuvo como propósito ubicar nuevas reservas. En los últimos años, el número de pozos ha venido en franca caída, mientras que los pozos en fase de desarrollo han venido aumentando en número a partir del 2017, con excepción de 2020.

15 El Comercio. (20 de octubre de 2023). Dina Boluarte suscribe los decretos que oficializan el ingreso de Petroperú a los lotes I y VI. <https://elcomercio.pe/economia/peru/petroperu-dina-boluarte-suscribe-los-decretos-que-permiten-el-ingreso-de-petroperu-a-los-lotes-i-y-vi-dina-bpluarte-noticia/>

Cuadro 6

Número de pozos perforados, 1994-2022

Año	Exploratorio	Desarrollo
1994-1999	36	367
2000-2004	22	135
2005-2009	31	656
2010	6	214
2011	15	222
2012	9	197
2013	7	84
2014	12	100
2015	4	80
2016	-	44
2017	4	135
2018	5	170
2019	3	187
2020	1	38
2021	1	109
2022	-	91

Fuente: Perupetro.

Elaboración: GPC.

*Nota: El 16/07/19, se perforó el pozo inyector Bretaña Norte 2WD en el lote 95. No está incluido en el total.

1.2.4 El valor de la producción de hidrocarburos

El valor de la producción de hidrocarburos (VPH) correspondiente al 2022 alcanzó un nivel máximo histórico de S/ 23 432 millones de soles, cifra que representa un aumento de 44% respecto al año anterior, la que era ya una de las mayores registradas a partir de la reactivación de la demanda posterior a la pandemia. Esta nueva marca se explica, principalmente, por las altas cotizaciones de los hidrocarburos por la demanda provocada por los efectos de la guerra entre Rusia y Ucrania.

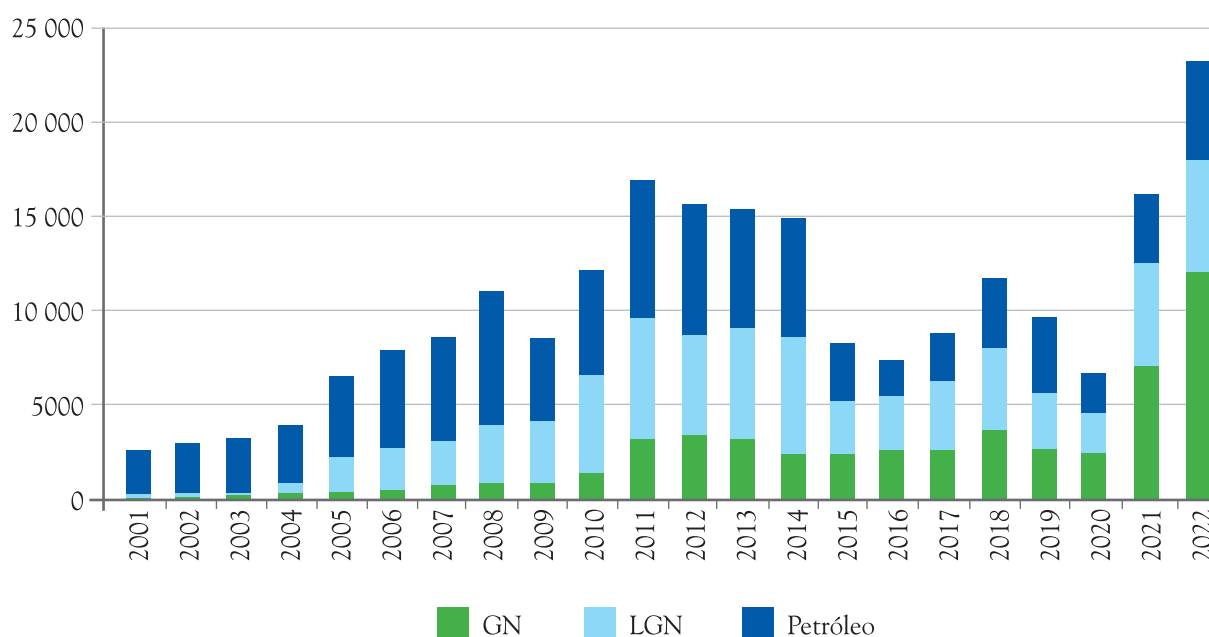
En cuanto a la evolución de este indicador, la trayectoria del VPH está marcada por un crecimiento constante hasta el 2011, con un temporal declive ocasionado por la crisis financiera del 2008. Después, empieza una tendencia gradual a la baja, que en el 2015 adquiere gran dimensión con una caída del 45% con respecto al año previo. Posteriormente, en el 2020, se registró el nivel más bajo de la década, uno que no se veía desde el inicio de la operación del gas de Camisea. Este fue provocado por la emergencia sanitaria global y la consecuente interrupción de las cadenas de suministro.

Inicialmente, el petróleo concentraba gran parte del valor de la producción hidrocarburífera total. Progresivamente, tanto el LGN y el GN fueron ganando creciente relevancia. Durante los cinco últimos años, los tres hidrocarburos tuvieron una distribución casi proporcional en el VPH total. Sin embargo, a partir de 2018, por primera vez, el VPH correspondiente al GN superó ligeramente al del petróleo y actualmente dobla su valor, cambio que tiene origen en los altos precios del gas. Esta tendencia podría acentuarse en años venideros a raíz de la estabilización de los precios y el declive de la producción de petróleo.

Gráfico 26

Valor de la producción de hidrocarburos según tipo de recurso, 2001-2022

(en millones de soles)



Fuente: Perupetro.
Elaboración: GPC.

Valor de la producción de hidrocarburos según región

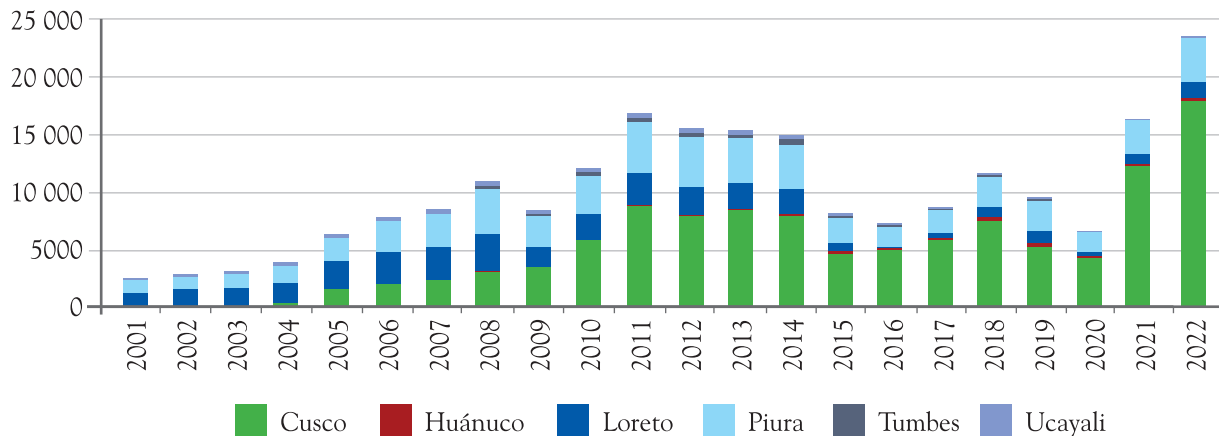
A diferencia del sector minero, la producción hidrocarburífera se encuentra concentrada en pocas regiones. La renta que esta actividad genera es transferida bajo la figura del canon y de regalías petroleras y gasíferas. En relación con la procedencia de la producción, en el 2022 el mayor aporte provino de la región Cusco, donde se ubica el proyecto Camisea. El VPH en esta región ha mostrado un salto extraordinario en los últimos dos años por el contexto de precios altos del GN. En el último año, este indicador muestra un valor de S/ 17 959 millones, que representa el 77% del total, lo que es a su vez una nueva marca histórica. Le sigue en importancia la región de Piura, donde se ubican los principales lotes petroleros offshore, con un aporte de S/ 3828 millones, que representa el 16 % del VPH. Todas las regiones mostraron un aumento de su VPH como consecuencia del incremento de las cotizaciones, con excepción de Tumbes, cuyo aporte a la estimación permaneció en tan solo S/ 1 millón.

En cuanto a la trayectoria del VPH, a inicios del presente siglo, Loreto era la región con el mayor aporte; entre el 2001 y 2003, concentró en promedio el 57% del valor de producción nacional. En cambio, en el 2022, su aporte se redujo a solo el 6%. Las razones de la debacle productiva de la región loretana son el agotamiento progresivo de sus reservas, la escasa inversión en exploración y los conflictos sociales originados por graves impactos ambientales y sociales dejados por los derrames petroleros. De acuerdo con un informe de Oxfam, entre los años 2000 y 2019, los lotes petroleros de la Amazonía y el Oleoducto Norperuano han sido fuente de 474 derrames, los cuales han acarreado serios impactos ambientales en la Amazonía norte.¹⁶

16 León, A., & Zuñiga, M. (2020). *La sombra del petróleo. Informe de los derrames petroleros en la Amazonía peruana entre el 2000 y 2019*. Oxfam. <https://peru.oxfam.org/latest/policy-paper/la-sombra-del-petroleo>.

Gráfico 27

Valor de la producción de hidrocarburos según región, 2001-2022
(en millones de soles)



Fuente: Perupetro.
Elaboración: GPC.

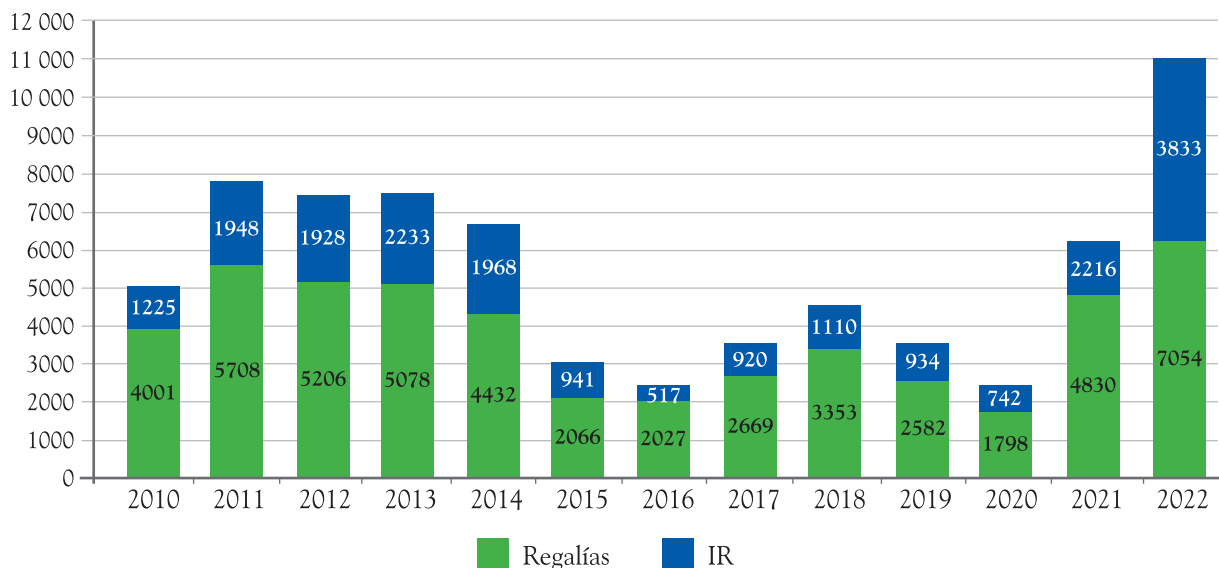
1.2.5 La renta de los hidrocarburos

Composición de la renta capturada por el Estado

En el 2022, la renta hidrocarburífera, que comprende los pagos por regalías y por IR, ascendió a S/ 10 887 millones, cifra que supuso un aumento de 55% con respecto al año anterior y la más alta registrada en el país. Las regalías aportaron el 65%, mientras que el IR aportó el 35% restante. Esta cobra mayor relevancia si se considera que entre los años 2010 y 2021 la renta de los hidrocarburos promedió S/ 5036 millones. Como fue mencionado antes, este resultado tendría razón en la alta cotización del gas y el petróleo en el último año.

Gráfico 28

Renta de los hidrocarburos capturada por el Estado, 2010-2022
(en millones de soles)



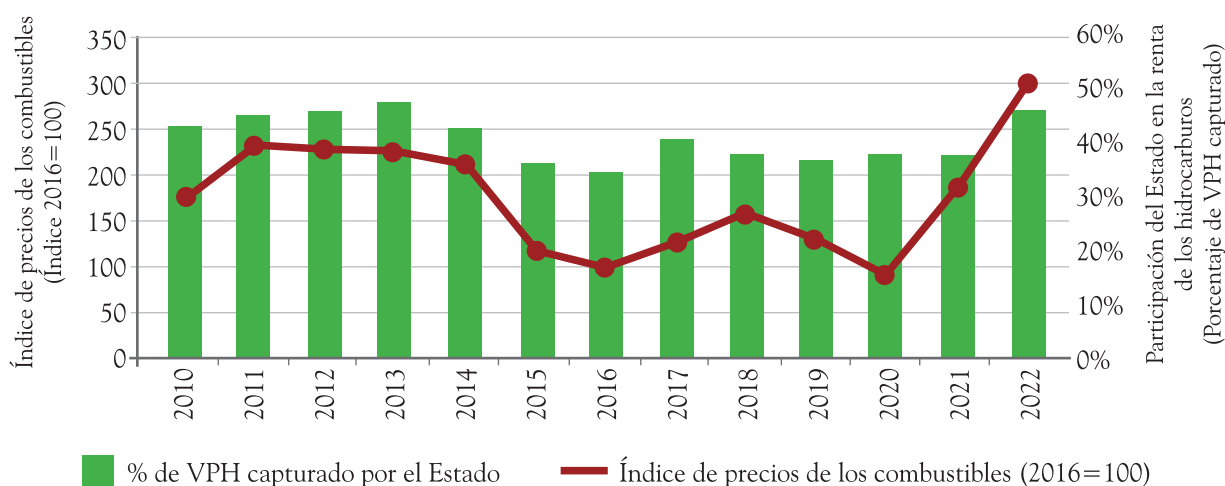
Fuente: Sunat y Perupetro.
Elaboración: GPC.
*Actualizado el 18/07/2023.

Participación del Estado en la renta de los hidrocarburos

Producto del contexto de precios favorables, la participación del Estado en el VPH aumentó de manera extraordinaria: subió de 38% en 2021 a 46% en 2022. Este porcentaje empata al alcanzado en los años del boom extractivo (2011 y 2014). Es interesante constatar que el aporte del sector hidrocarburos es superior si es comparado con el del sector minero. Existe en este caso una correlación entre el índice de precios y la participación del Estado en el VPH. En el periodo 2010-2022, el porcentaje de la renta que capturó el Estado en el sector hidrocarburos fue de 41% en promedio anual, mientras que en el minero fue de 10%. La diferencia responde, en parte, a que en el sector hidrocarburos las regalías no dependen de la rentabilidad de las empresas, sino del valor del recurso extraído.

Gráfico 29

Participación del Estado en la renta de los hidrocarburos e índice de precios de los combustibles, 2010-2022
(en porcentajes e índice 2016=100)



Fuentes: Sunat y Perupetro.

Elaboración: GPC.

*Sumatoria de GN, LGN y petróleo.

1.3 BALANCE DE LA RENTA MINERA Y DE LOS HIDROCARBUROS

Tributos internos

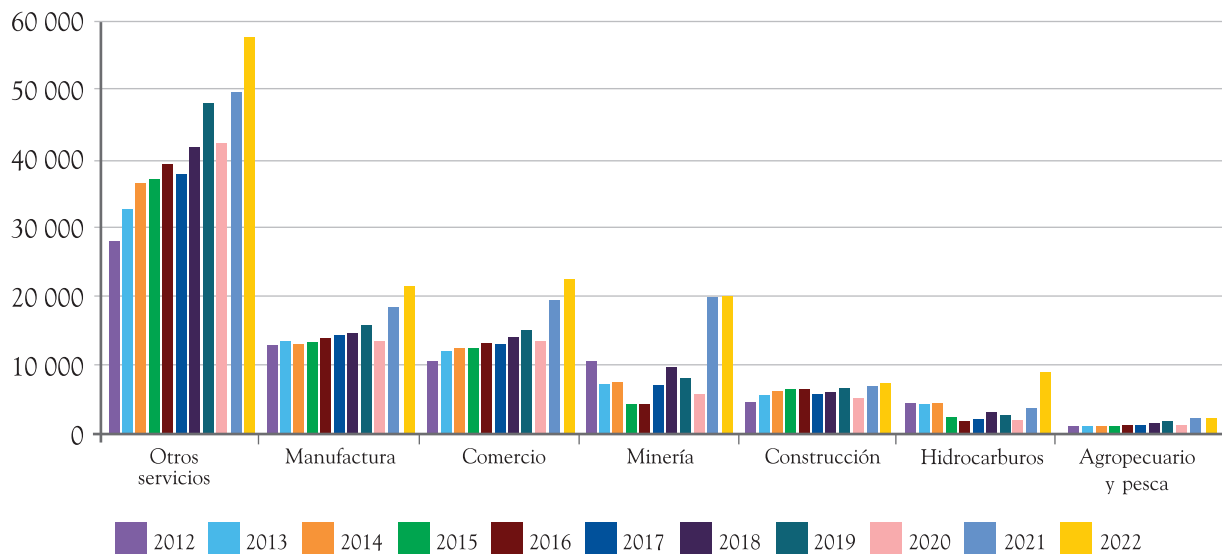
¿Cuál fue el aporte de los sectores minero e hidrocarburos en comparación con los otros sectores de la economía en el 2022? Los tributos internos están conformados principalmente por el IR, el IGV, el ISC y otros de menor relevancia. En el 2022, el aporte de todos los sectores económicos aumentó por segundo año consecutivo. El sector hidrocarburos presentó el mayor incremento, 128%. Destacan también los tributos aportados por el sector Otros servicios, Manufactura y Comercio, que mostraron aumentos de 17%, 13% y 11%, respectivamente. La minería tuvo un crecimiento modesto, de tan solo 1%. Es necesario destacar que, en todos los casos, se trata de valores récord en los últimos doce años.

Tomando la suma de los tributos del periodo 2010-2022, se encuentra que, en orden de importancia, los sectores que más ingresos tributarios han aportado al Estado son Otros servicios (44%), Manufactura (17%), Comercio (16%) y Minería (11%). Estas cifras desmienten una narrativa muy publicitada que presenta al sector minero como el principal aportante tributario cuando en la práctica su contribución es menor y fluctuante.

Gráfico 30

Tributos internos por actividad económica, 2010-2022

(en millones de soles)



Fuente: Sunat.
Elaboración: GPC.

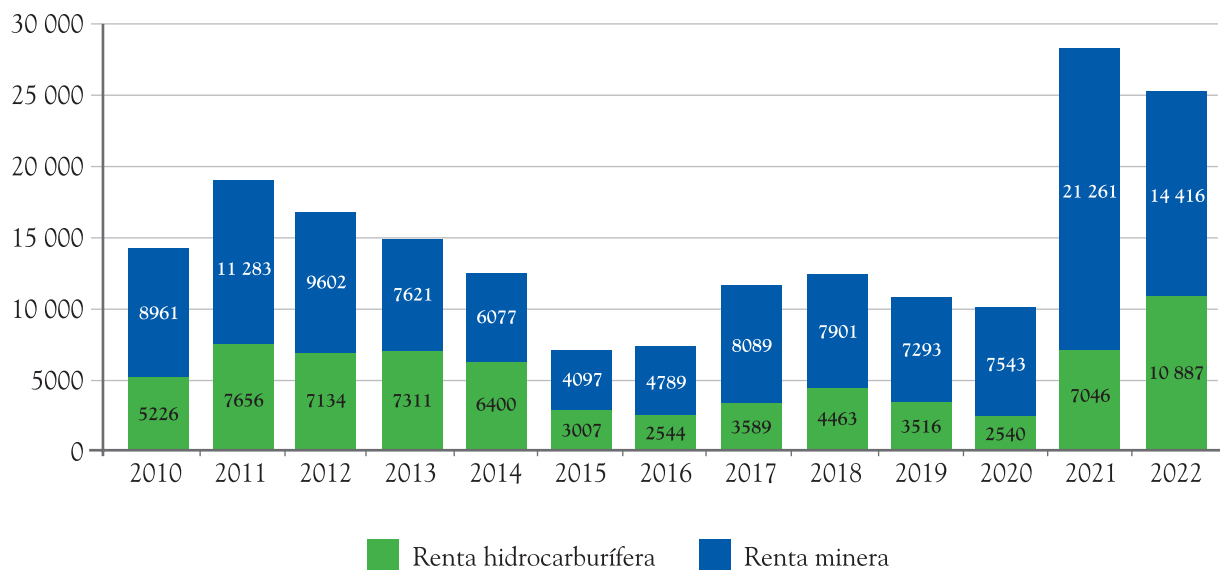
Renta minera y de los hidrocarburos capturada por el Estado

En el 2022, el aporte tributario de las actividades extractivas pasó de sumar S/ 28 307 millones a S/ 25 303 millones: disminuyó su valor en 11%. El sector minero aportó S/ 14 416 millones (57%), mientras que el sector hidrocarburos, S/ 10 887 millones (43%). Pese a que en ambos casos los valores disminuyeron con respecto al año anterior, en el caso de la minería estos superan los obtenidos anualmente durante el periodo 2010-2020.

Gráfico 31

Renta minera y de hidrocarburos capturada por el Estado según sector, 2010-2022

(en millones de soles)



Fuentes: Perupetro, Minem y Sunat.
Elaboración: GPC.

Mirando la tendencia de los últimos doce años, se puede afirmar que la renta alcanzada en el 2021 y el 2022 se encuentra en un nivel histórico. En el último año, como efecto del aumento de los precios, la renta del sector hidrocarburos registró el valor más alto en el periodo observado. En cuanto al sector minero, su contribución en el 2022 representa la segunda marca más alta. Es también claro que la brecha en la renta que aportan ambos sectores tiende a disminuir; es decir, en los años del auge (2010-2013) la diferencia bordeó el 31%, mientras que en el 2022 se situó en el 13%.

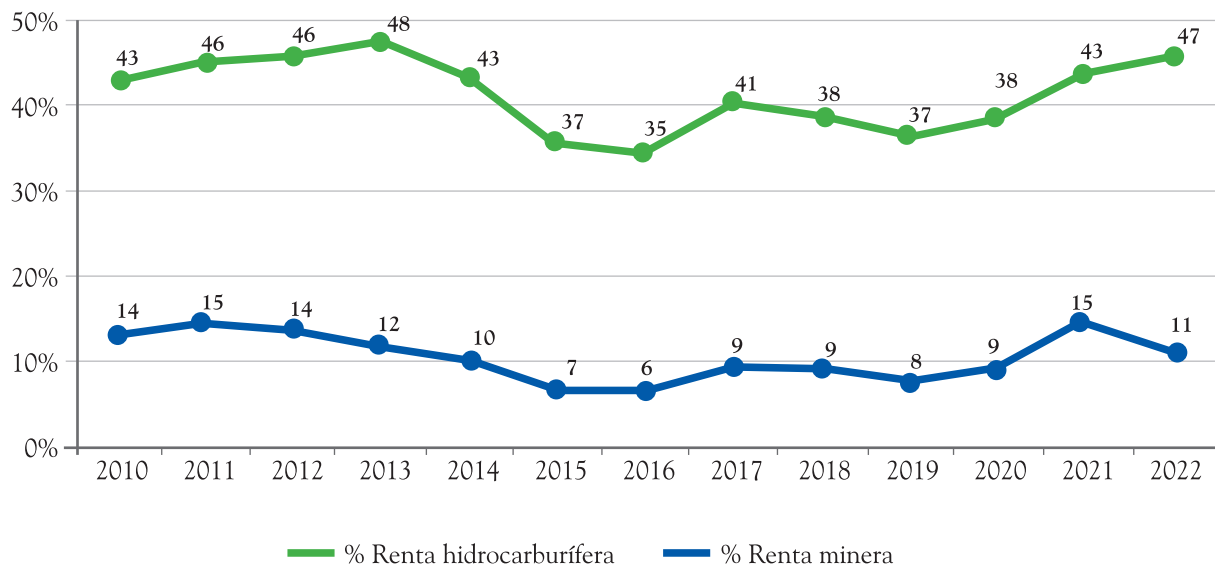
Al calcular la proporción de renta capturada por el Estado en relación con el valor de la producción minera (VPM) y el valor de la producción de los hidrocarburos (VPH), se revelan las diferencias que existen entre los regímenes tributarios aplicables a cada sector. En el 2022, la renta del sector hidrocarburos representó el 46.5% del VPH. En contraste, la renta del sector minero representó el 11% del VPM. En ambos casos, los porcentajes han variado ligeramente en relación con el año pasado; al alza, en el caso de los hidrocarburos, y a la baja, para los minerales.

Para entender estos resultados, es preciso tomar en cuenta que el principal aporte en el sector hidrocarburos es la regalía, que se calcula sobre el valor del recurso extraído, en la minería es el IR, que se calcula sobre la utilidad neta antes de impuestos de las empresas. En otras palabras, en el primer caso se depende del valor del *commodity*, mientras que en el segundo predominantemente del desempeño de los operadores. En el periodo 2010-2022, el valor de la producción en el sector minero fue 6.5 veces mayor comparado con el del sector hidrocarburos; sin embargo, su aporte tributario fue solo 1.6 veces superior.

Gráfico 32

Renta extractiva capturada por el Estado como proporción del VPH y del VPM, 2010-2022

(en porcentajes)



Fuentes: Perupetro, Minem y Sunat.

Elaboración: GPC.

Datos del VPM de 2022 son preliminares.

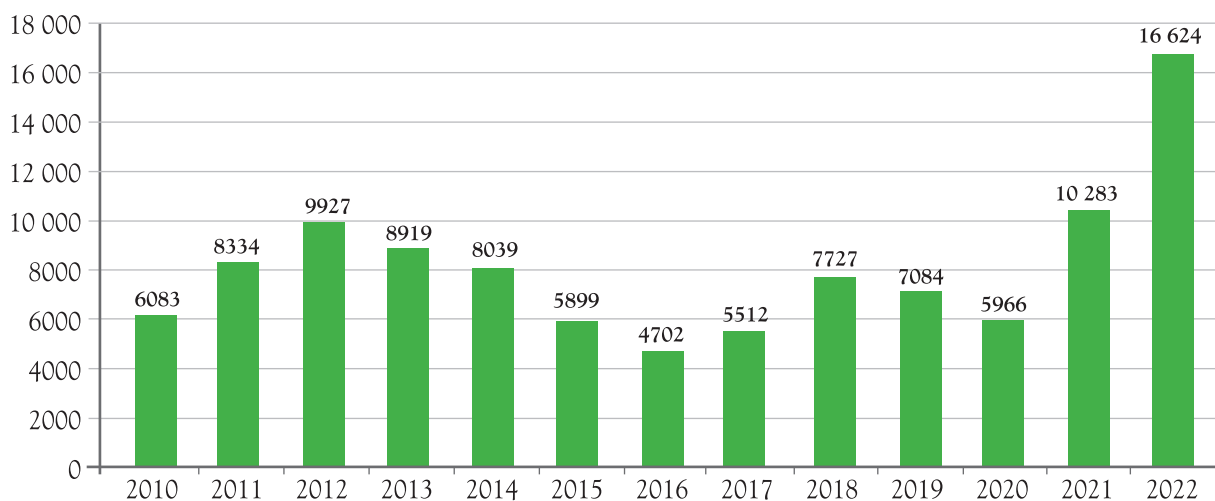
II. LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA MINERA Y DE LOS HIDROCARBUROS

2.1 LAS TRANSFERENCIAS AL ÁMBITO SUBNACIONAL

En el Perú, la renta obtenida de las actividades extractivas se transfiere a los gobiernos subnacionales y universidades públicas a través de las figuras de canon gasífero, canon hidroenergético, canon minero, canon pesquero, canon y sobrecanon petrolero, el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (Focam) y las regalías mineras. En el 2022, en concordancia con los datos presentados en las secciones precedentes, las transferencias aumentaron en 62%, lo que sumó S/ 16 624 millones. Esta cifra representa una nueva marca histórica que supera las obtenidas en los últimos doce años.

Gráfico 33

Transferencias acreditadas de la renta generada por las actividades extractivas, 2010-2022
(en millones de soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica-MEF.

Elaboración: GPC.

Transferencias a los gobiernos subnacionales y universidades

El canon minero es la transferencia principal que concentra la mayor cantidad de recursos; en el 2022, representó el 47% del total. Le siguieron en importancia el canon gasífero (22%) y la regalía minera (18%). El sector minero aportó con el 65% de los S/ 16 624 millones transferidos en el 2022 por todos los conceptos, mientras que el sector hidrocarburos aportó el 33%. Los otros conceptos con aportes menores son el canon pesquero (1%) e hidroenergético (1%). De acuerdo con las normas que rigen la distribución del canon minero y regalías, las municipalidades reciben el 75% de las transferencias totales y el 25% restante se entrega a los gobiernos regionales y las universidades públicas.

Cuadro 7

Transferencias acreditadas a los gobiernos locales, gobiernos regionales y universidades de la renta de las actividades extractivas por tipo de recurso, 2022

(en millones de soles)

Recursos	Universidades e institutos	Gobiernos regionales	Gobiernos locales	Total general	%
Canon gasífero	182	728	2,728	3,638	22%
Canon hidroenergético	12	49	183	244	1%
Canon minero	392	1,569	5,883	7,844	47%
Canon pesquero	6	23	86	155	1%
Canon petrolero	57	309	672	1,038	6%
Focam	71	214	507	792	5%
Regalía minera	148	443	2,363	2,954	18%
Total general	868	3,334	12,422	16,624	100%
Distribución %	5%	20%	75%	100%	

Fuente: Portal de Transparencia Económica-MEF.

Elaboración: GPC.

*Todos los tipos de canon se dividieron entre gobiernos regionales (80%) y universidades (20%).

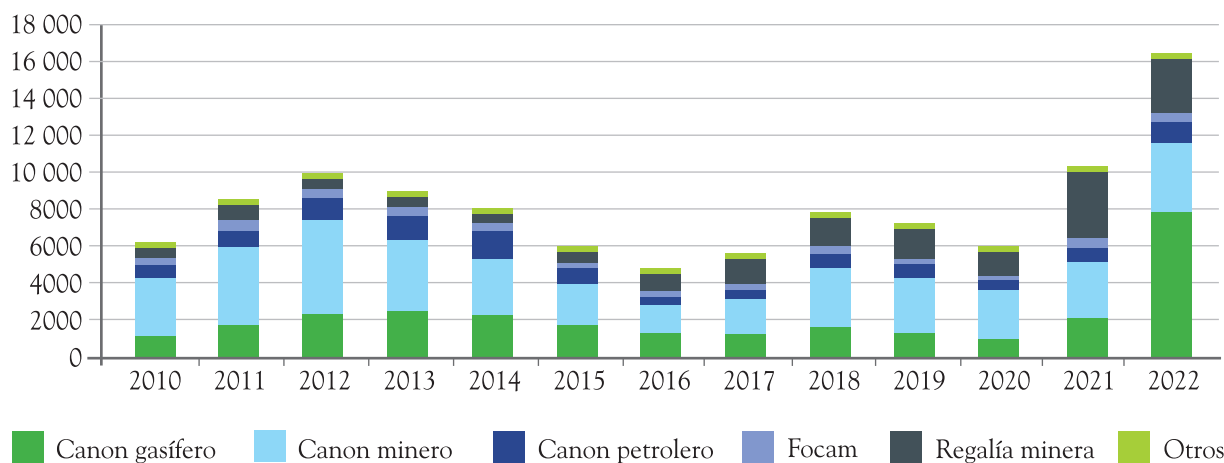
Ver <https://bit.ly/3dCGM0W>*Evolución de las transferencias según tipo de recurso*

En el 2021, las regalías fueron las primeras en el orden, por encima del canon minero y gasífero. El resultado de aquel año se explicó principalmente por el aporte de Las Bambas, la cual paga regalías calculadas sobre el valor de las ventas de acuerdo con lo estipulado en su contrato. Sin embargo, en el 2022, las regalías descienden dos posiciones debido a las utilidades reportadas por las empresas mineras y las cotizaciones altas que mostró la exportación gasífera. Su aporte disminuyó en 17%. El canon minero fue el concepto que más aumentó, en 166%: pasó de S/ 2947 millones a S/ 7844 millones. El canon gasífero hizo lo propio con un 67%, con lo que fue de S/ 2179 millones a S/ 3638 millones.

Gráfico 34

Transferencias acreditadas de la renta de las actividades extractivas según tipo de recurso, 2010-2022

(en millones de soles)



Fuentes: Portal de Transparencia Económica-MEF.

Elaboración: GPC.

*Incluye canon hidroenergético y pesquero.

2.2 LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RENTA EXTRACTIVA TRANSFERIDA

En el 2022, las regiones Cusco, Áncash e Ica concentraron poco más de la mitad (53%) del total transferido. La región de Cusco, en cuyo territorio se encuentran recursos del gas de Camisea y de dos proyectos mineros importantes (Antapaccay y Constancia), recibió la cuarta parte del total de las transferencias, S/ 4335 millones. Esta cifra representa 64% más que el monto recibido en el 2021. Por su parte, Áncash, que aloja el proyecto minero Antamina, recibió transferencias por S/ 2885 millones. Es necesario destacar que en esta ocasión la región Ica desplaza de su lugar en el ranking a la región Arequipa. Ello se debería a la entrada en plena operación del proyecto minero Mina Justa. Esta región recibió S/1468 millones en el último año.

Cuadro 8

Transferencias acreditadas de la renta de las principales actividades extractivas, por tipo de recurso y región, 2022 (en millones de soles)

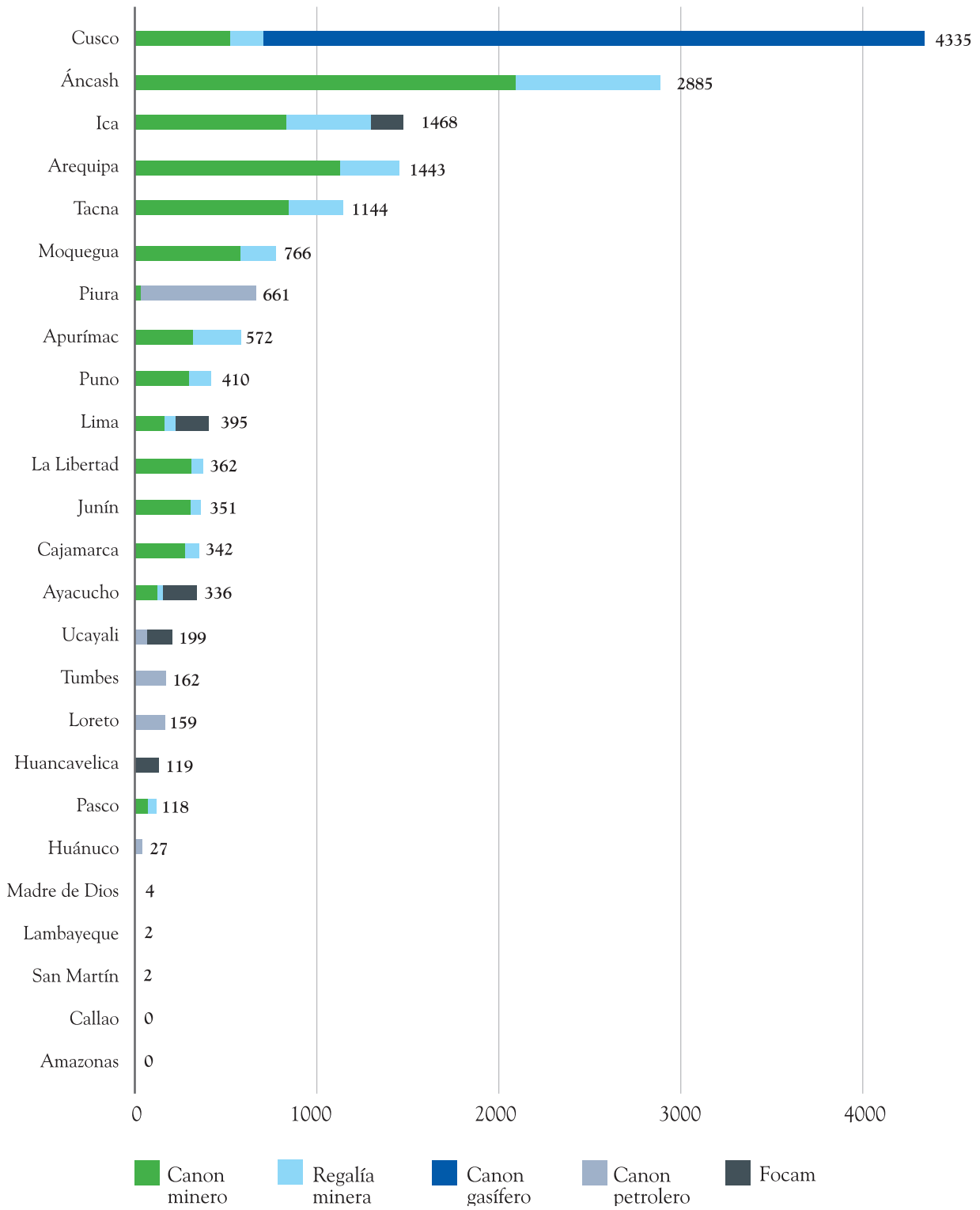
Departamento	Canon minero	Regalía minera	Canon gasífero	Canon petrolero	Focam	Total general
Cusco	520	178	3,638	-	-	4335
Áncash	2086	798	-	-	-	2885
Ica	828	467	-	-	173	1468
Arequipa	1119	325	-	-	-	1443
Tacna	841	303	-	-	-	1144
Moquegua	574	192	-	-	-	766
Piura	30	1	-	629	-	661
Apurímac	316	256	-	-	-	572
Puno	294	116	-	-	-	410
Lima	156	58	-	-	181	395
La Libertad	301	61	-	-	-	362
Junín	307	44	-	-	-	351
Cajamarca	269	73	-	-	-	342
Ayacucho	123	25	-	-	189	336
Ucayali	0	-	-	60	139	199
Tumbes	0	-	-	162	-	162
Loreto	0	-	-	159	-	159
Huancavelica	5	5	-	-	109	119
Pasco	70	48	-	-	-	118
Huánuco	0	0	-	27	-	27
Madre de Dios	4	-	-	-	-	4
Lambayeque	0	2	-	-	-	2
San Martín	1	0	-	-	-	2
Callao	0	-	-	-	-	0
Amazonas	0	-	-	-	-	0
Total general	7844	2954	3638	1038	792	16 265

Fuente: Portal de Transparencia Económica-MEF.

Elaboración: GPC.

Gráfico 35

Transferencias acreditadas de la renta de las actividades extractivas según región y recurso, 2022
(en millones de soles)

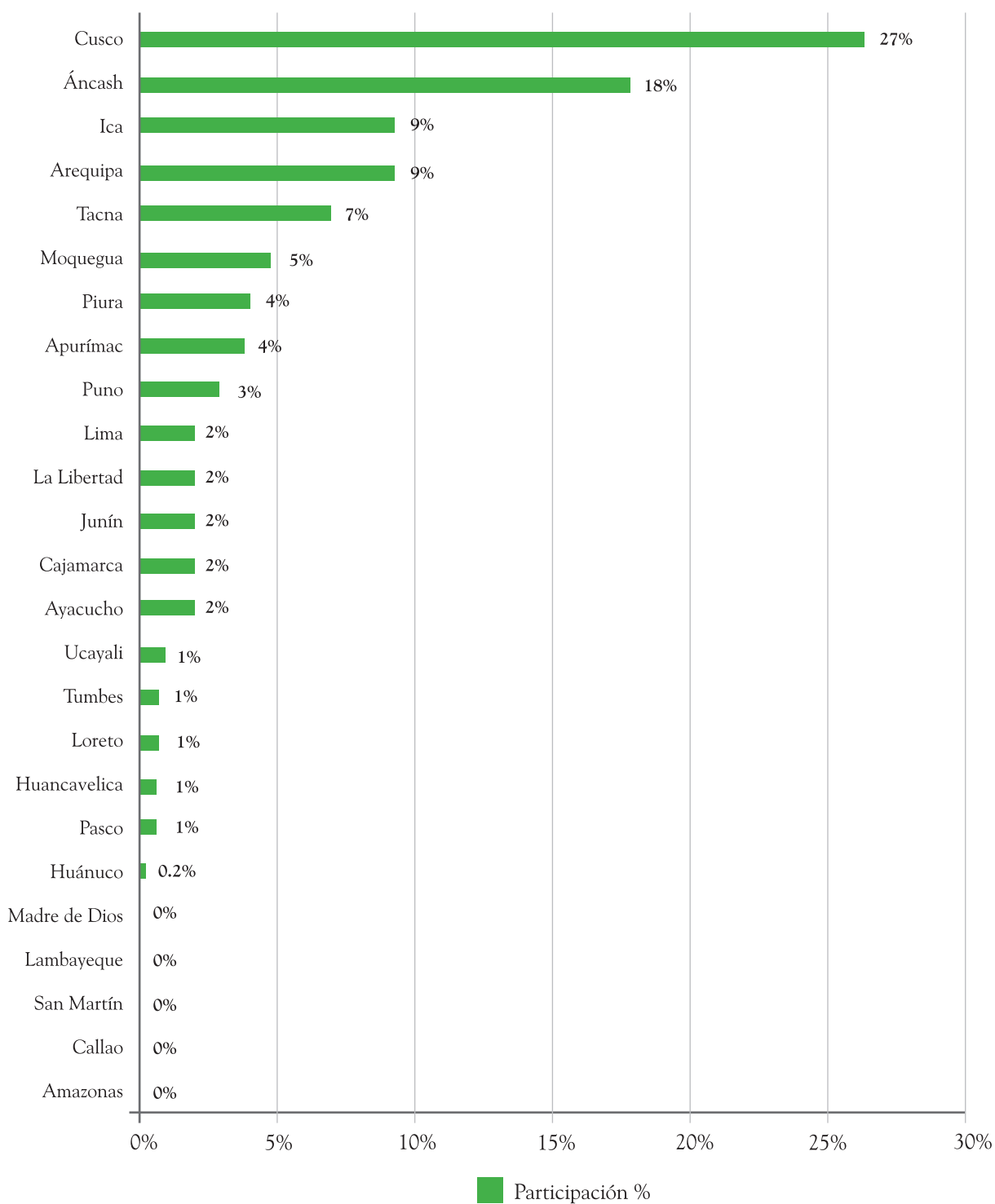


Fuente: Portal de Transparencia Económica-MEF.
Elaboración: GPC.

Gráfico 36

Transferencias acreditadas de la renta de las actividades extractivas según región, 2022

(en porcentajes)



Fuente: Portal de Transparencia Económica-MEF.
Elaboración: GPC.

III. LA INVERSIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA: UN PROBLEMA DE CANTIDAD Y TAMBIÉN DE CALIDAD

Una de las críticas más frecuentes que aparecen en los medios de comunicación vinculadas con el desempeño de los gobiernos regionales y locales está referida a la baja ejecución del presupuesto destinado a financiar proyectos de inversión, especialmente en aquellos que reciben abundantes recursos por canon y regalías. Los medios suelen destacar los porcentajes de avance del gasto y los montos que quedan sin ejecutar como una muestra de la incapacidad de las autoridades para promover el desarrollo en sus localidades. Incluso, estos datos suelen ser tomados como indicadores de eficiencia del gasto público.¹⁷

Consideramos que si bien, en general, dichas críticas suelen ser justificadas, es necesario realizar una mirada más detallada. En este artículo, nos proponemos poner en evidencia la heterogeneidad que existe entre los gobiernos regionales con relación a su desempeño en la gestión del gasto de inversión. También, buscamos precisar las dificultades y deficiencias que se observa en la gestión de las inversiones y demostrar que no son condiciones exclusivas de los gobiernos subnacionales, sino que también están presentes en los sectores del gobierno nacional. Finalmente, destacamos que el avance del gasto es un indicador insuficiente, que no aborda el problema de fondo: la calidad del gasto. De este modo, trataremos de presentar las evidencias recogidas en estudios recientes sobre dicho tema.¹⁸

3.1 PANORAMA GENERAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Las dificultades que tiene el Estado peruano para gestionar inversiones no son recientes. Según los reportes de inflación del BCR de septiembre del 2022 y diciembre del 2023,¹⁹ el desempeño de las entidades del sector público no financiero durante el periodo 2013-2023 arroja cifras negativas en cinco de los once años, y un crecimiento real significativo solo en tres años (Gráfico 37), particularmente al inicio del periodo, cuando la inversión pública muestra un claro estancamiento. Si bien en los años 2021 y 2022 hay un crecimiento real de la inversión pública, este no es consistente en todos los niveles de gobierno. En el 2022, el gobierno nacional registró una caída de 6%, mientras que los gobiernos subnacionales crecieron en 20%; en el 2023, el crecimiento fue impulsado por el gobierno nacional y en los gobiernos locales la inversión disminuyó. Queda claro entonces que, pese a los mejores resultados obtenidos en los últimos años, las deficiencias en la gestión de inversiones persisten en los tres niveles de gobierno.

17 Ver Comex Perú. (2022). *Reporte de la eficacia del gasto público. Resultados al primer semestre 2022*. <https://www.comexperu.org.pe/upload/articulos/reportes/reporte-eficacia-008.pdf>

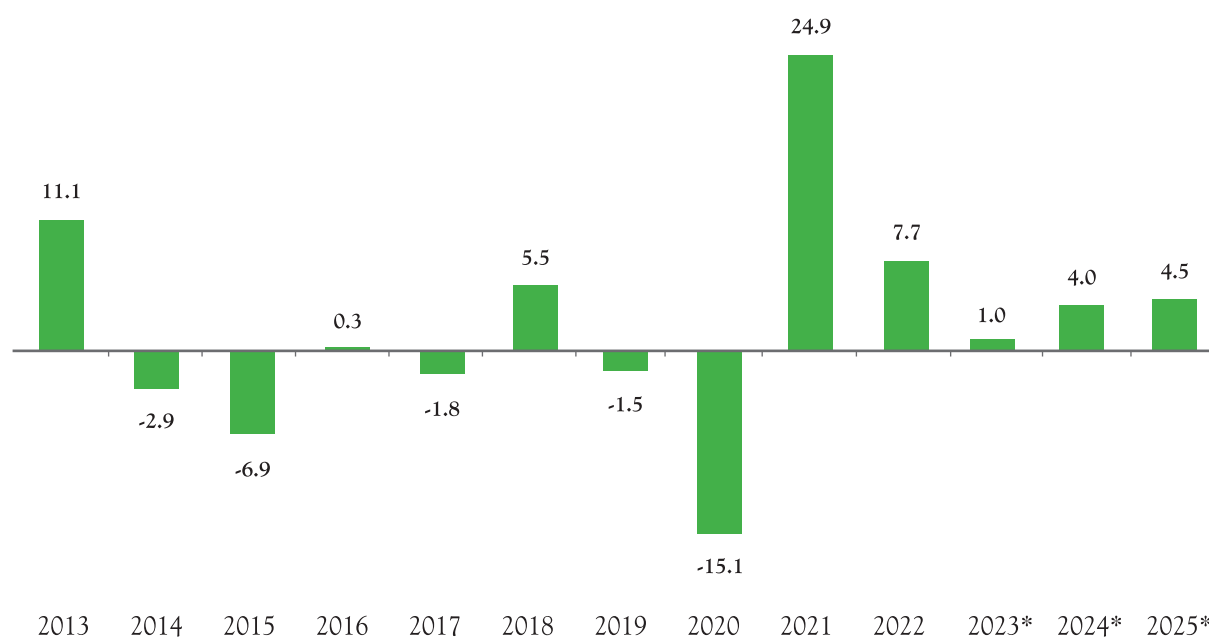
18 Desde el Grupo Propuesta Ciudadana, consideramos que, actualmente, el problema principal de las inversiones públicas está relacionado con la calidad del gasto. Sin embargo, la información disponible en la página Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable) del MEF solo permite evaluar la eficacia en el gasto total y en el de inversiones. Con excepción de algunos programas presupuestales, no existen evaluaciones sobre el impacto del gasto público y menos el de las inversiones públicas realizadas por cada nivel de gobierno. Las evaluaciones del impacto del gasto, en particular de los financiados con los recursos del canon y las regalías, vienen de la academia y tienen un carácter nacional.

19 Ver Banco Central de Reserva del Perú. *Reporte de Inflación. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2022-2023. Setiembre 2022*. Lima: BCRP, 2022. bit.ly/3V8LQvV

Gráfico 37

Crecimiento anual de la inversión pública, 2013-2025*

(variación real interanual)



Fuente: Reporte de Inflación de septiembre del 2022 y diciembre del 2023 (BCRP).

Elaboración: GPC.

*Proyección BCRP

Un aspecto a menudo subestimado es el aporte de los gobiernos subnacionales en el impulso del crecimiento de la inversión total. Entre el 2015 y el 2023, el gasto de inversión total pasó de S/ 31 973 millones a S/ 51 417 millones, lo que implicó un crecimiento nominal de 60.8%. Al analizar la composición de este resultado (Gráfico 38), vemos que el aporte del gobierno nacional a dicho crecimiento fue de 20.1 p.p., mientras que los gobiernos subnacionales aportaron en conjunto con 40.7 p.p. Los años 2021, 2022 y 2023 muestran un crecimiento interanual constante del gasto, pero con diferencias por nivel de gobierno.

En el 2021, la inversión pública da un salto cualitativo en los tres niveles de gobierno y registra cifras récord en el monto de la inversión pública con un crecimiento del 35% con respecto al anterior y de 21% con respecto al 2019. Este crecimiento estuvo determinado por —además de una mayor asignación de recursos— la ejecución de proyectos asociados con la reconstrucción con cambios en el marco del Acuerdo Gobierno a Gobierno con el Reino Unido y al Programa Arranca Perú, a la emergencia sanitaria, la implementación de un programa de asistencia técnica y acompañamiento del MEF, y el destrabe de proyectos a nivel subnacional.²⁰ En el 2022, se alcanza un nuevo récord del gasto sostenido, fundamentalmente, por los gobiernos subnacionales, en línea con el incremento del gasto en el último año de gestión de las autoridades. Dicho año los gobiernos regionales empiezan a recibir los fondos potenciados del Foncor. Asimismo, las acciones de asistencia técnica y acompañamiento desde el MEF continúan con mayor intensidad: 33% más de consultas técnicas, 38% más de asistencias, 21% más

20 Ver Banco Central de Reserva del Perú. (2022). *Reporte de Inflación. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2022-2023*. Marzo 2022. Lima: BCRP. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2022/marzo/report-de-inflacion-marzo-2022.pdf>

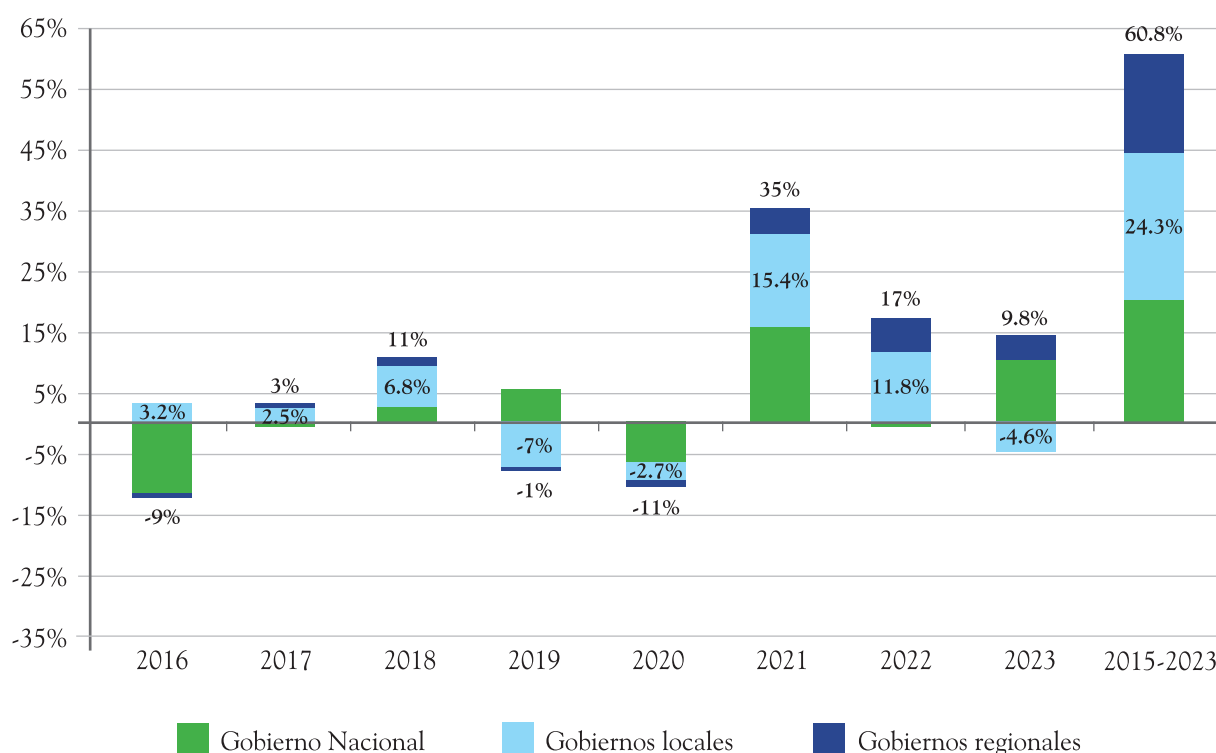
de capacitaciones.²¹ Mientras, la inversión del gobierno nacional cae ligeramente como resultado de los menores requerimientos para hacer frente a la Emergencia Sanitaria,²² y la crisis e inestabilidad política que no deja de profundizarse y afectar el desempeño de los sectores.

En el año 2023, el crecimiento del gasto ha sido modesto en comparación con los dos años anteriores. Si bien el crecimiento nominal fue de 9.8%, en términos reales este no superó el 1% (Gráfico 37). El impulso al gasto del gobierno nacional fue menguado por la reducción del gasto en los gobiernos subnacionales, particularmente en los gobiernos locales (Gráfico 38). Esta contracción en la inversión local estaría asociada con el costo de aprendizaje que representa el primer año de gestión de las autoridades.²³

Gráfico 38

Crecimiento anual de la inversión pública según nivel de gobierno, 2016-2023

(variación % nominal interanual; contribución en puntos porcentuales)



Fuente: Portal de datos abiertos del MEF
Elaboración: GPC.

El crecimiento del gasto de inversión en los tres últimos años –fundamentalmente, en el 2021 y el 2022– y su composición por nivel de gobierno también responde a la distribución del presupuesto descentralizado que se ha visto fortalecido. En promedio,

21 Ver Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). *Boletín Anual de Ejecución de la Inversión Pública 2022*.

https://mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/boletin/boletin_Ejecucion_de_la_Inversion_Publica_anual.pdf

22 Ver Banco Central de Reserva del Perú. (2022). *Reporte de Inflación. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2023-2024*. Marzo 2023. Lima: BCRP. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2023/marzo/reporte-de-inflacion-marzo-2023.pdf>

23 En el recuadro “La inversión pública subnacional y el ciclo de cambio de autoridades” del Reporte de Inflación de setiembre de 2018, se analiza con más detalle este hecho. Ver <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/ReporteInflacion/2018/setiembre/ri-setiembre-2018-recuadro-5.pdf>

de cada S/ 100 de gasto programado por el Estado, S/ 63 se encuentran en manos de 1891 municipalidades y 25 gobiernos regionales. Esta composición (más descentralizada) del gasto es el resultado del comportamiento de los ingresos por canon y regalías, así como las transferencias de recursos que realizan los sectores cuando su avance de dicho gasto, cuyo destino es definido por ellos, es lento. A partir de 2022, el Fondo de Compensación Regional (Foncor) ha cambiado el esquema de financiamiento de los gobiernos regionales dada su magnitud, equivalente según la ley.²⁴

Entonces, si bien el gobierno nacional registra mejores indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones en comparación con los gobiernos subnacionales, se debe considerar lo siguiente: a) estos últimos cumplen un rol fundamental en el impulso de la inversión total; no obstante, b) la problemática de la gestión de inversiones comprende a todos los niveles y gira en torno a varios factores. Entre ellos, podemos mencionar la baja calidad en la formulación de los Proyectos de Inversión Pública (PIP), falta de claridad en la definición de las competencias de cada nivel de gobierno, deficiencias del sistema de contrataciones públicas, ausencia de meritocracia y alta rotación de personal en las áreas vinculadas con la gestión de inversiones, escasa planificación del gasto, alta discrecionalidad en el manejo de las transferencias intergubernamentales, y prácticas de corrupción casi generalizadas, entre otros.

3.2 DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA EJECUCIÓN DE INVERSIONES

La velocidad con la que se ejecutan las inversiones constituye un indicador necesario pero insuficiente para medir el desempeño de las entidades públicas. Para analizar el desempeño de los gobiernos regionales en la gestión de las inversiones, se debe tener en cuenta las siguientes consideraciones: a) los presupuestos de inversión de los gobiernos subnacionales sufren fuertes modificaciones durante el año, lo que produce grandes diferencias entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM);²⁵ b) en el caso de los gobiernos subnacionales con altos ingresos por canon y regalías, estos reciben dichos recursos en dos partidas —en enero y en julio—, lo que introduce un margen de incertidumbre sobre el dinero total que dispondrán y afecta significativamente sus indicadores de avance del gasto; y, finalmente, c) los gobiernos regionales muestran resultados bastante heterogéneos en función del tamaño del presupuesto que manejan y su capacidad institucional de gestión.

La variación del presupuesto durante el año constituye hoy un problema que persiste desde hace más de una década con mayor relevancia y contraste en los gobiernos subnacionales. Entre el 2015 y el 2023, las brechas entre el PIA y PIM han seguido siendo grandes. Por ejemplo, el PIM de los gobiernos locales llegó a cuadruplicarse con respecto al PIA. Si bien esta figura se repite en los gobiernos regionales —aunque con variaciones menos dramáticas—, para el gobierno nacional ocurre lo contrario: el presupuesto modificado PIM disminuye con relación al PIA durante el transcurso del año.

Las causas de estos incrementos son la incorporación de saldos presupuestales no ejecutados el año anterior (por canon y regalías) y las transferencias presupuestales no programadas

24 Los recursos del Foncor para los gobiernos regionales aumentaron de manera significativa a partir del año 2022, pues equivalen al 1.5% del IGV, el cual, al ser un recurso determinado, les otorga mayor capacidad de decisión sobre el gasto. A partir del 2024, estos aumentarán al 2% del IGV en cumplimiento con lo establecido por la Ley 31069.

25 En el gobierno nacional, ocurre lo contrario. El presupuesto de sectores como Educación, Salud, Saneamiento, Transportes y Comunicaciones, etc., disminuye durante el año producto de las transferencias que realizan a los gobiernos subnacionales, de modo que el PIM es menor que el PIA.

de recursos por parte del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, algunas veces, durante la segunda mitad del año. Si bien estas transferencias de recursos se reconocen como una mala práctica, estas persisten a la fecha y tienen una consecuencia inmediata: incrementa el PIM de los gobiernos subnacionales, lo que disminuye a su vez el indicador de avance del gasto. Sucede lo contrario con el gobierno nacional, al disminuir su PIM, el indicador de avance crece. Este y otros factores le quitan peso a este indicador como medida de desempeño de los gobiernos subnacionales en relación con el PIM.

Cuadro 9

Variación del presupuesto institucional según nivel de gobierno, 2016-2023

(en millones de soles y variación %)

Año	Gobierno Nacional			Gobiernos locales			Gobiernos regionales		
	PIA	PIM	Var. PIA/PIM	PIA	PIM	Var. PIA/PIM	PIA	PIM	Var. PIA/PIM
2015	15 400	17 593	14%	6069	16 298	169%	4517	7346	63%
2016	19 078	16 910	-11%	4823	18 069	275%	3419	8021	135%
2017	18 288	15 083	-18%	4526	20 618	356%	3940	9379	138%
2018	19 100	17 005	-11%	5045	22 798	352%	4270	11 491	169%
2019	17 823	19 834	11%	8230	20 353	147%	6937	10 987	58%
2020	18 890	16 978	-10%	8309	21 525	159%	6810	9341	37%
2021	23 808	22 135	-7%	8923	25 436	185%	7469	10 334	38%
2022	26 686	19 029	-29%	7791	32 876	322%	8656	14 159	64%
2023	27 770	24 764	-11%	14 066	28 816	105%	12 514	14 066	12%

Fuente: Portal de Transparencia Económica-MEF.

Elaboración: GPC.

Para medir el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución de las inversiones, se recomienda utilizar dos indicadores: uno que mida la eficacia del gasto respecto al PIA y otro respecto al PIM. Cabe mencionar que, en el periodo de análisis, el primer indicador, generalmente supera el 100% de avance y es muy inestable por los cambios sucesivos (aumentos y disminuciones) en el PIA.²⁶ Por ello, para este artículo, utilizamos el segundo indicador mencionado para medir la eficacia del gasto, tomando los datos del periodo 2015-2023. Asimismo, reconocemos que es necesario diseñar metodologías que permitan una buena medición de la eficiencia en la gestión de las inversiones públicas.²⁷

Como se puede observar a partir de la información disponible, durante el periodo 2015-2023, los gobiernos regionales lograron ejecutar, en promedio, el 67% de su presupuesto destinado a proyectos de inversión (Gráfico 39). Entre el 2015 y el 2018, hay una disminución progresiva en la eficacia frente a un presupuesto cada vez más alto al pasar del 80% en el 2015 al 55% en el 2018. No obstante, entre el 2019 y el 2023, el desempeño muestra una mejora progresiva y con presupuestos mayores. Un dato importante en el 2023 es que, a diferencia del 2019, los gobiernos regionales registraron un crecimiento nominal en la ejecución de sus inversiones pese a ser el primer año de gestión de nuevas autoridades, lo cual constituye un logro importante que queda por analizar.

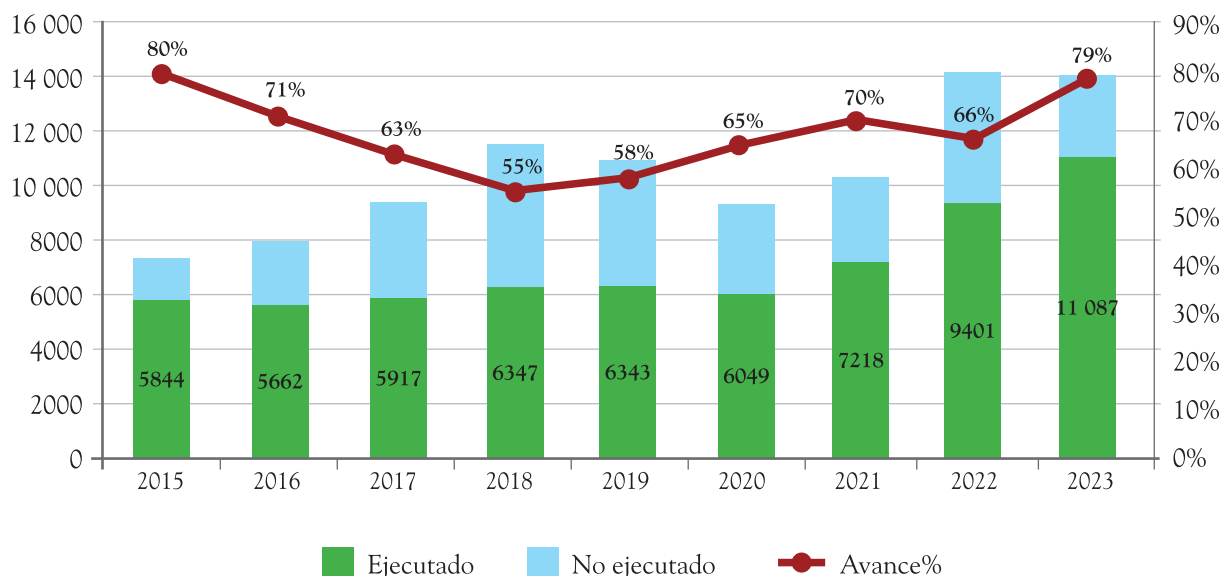
26 Entre el 2013 y el 2015, se observa una fuerte reducción de la brecha entre el PIA y el PIM por algunas medidas dictadas durante el gobierno de Ollanta Humala y también por la drástica disminución de los recursos de canon y regalías. En cambio, entre el 2016 y el 2018 dicha brecha vuelve a aumentar para luego, a partir del 2019, disminuir, pero aún con porcentajes de variación elevados.

27 Hace poco la consultora VIDENZA avanzó en ese sentido y presentó el índice regional de eficiencia de las inversiones utilizando los datos de enero a setiembre de 2023.

Gráfico 39

Gobiernos regionales: gasto de inversión ejecutado y no ejecutado, 2015-2023

(en millones de soles y porcentajes)



Fuente: Portal de datos abiertos del MEF
Elaboración: GPC.

El avance de ejecución del gasto muestra valores bastante heterogéneos al interior del país. Para medir el desempeño en la ejecución de inversiones, el Gráfico 40 ubica a los gobiernos regionales según el porcentaje de avance y el presupuesto PIM promedio que disponen durante el periodo 2015-2023. Si bien la heterogeneidad de los gobiernos regionales no radica únicamente en el tamaño de su presupuesto, este nos permite hacer una aproximación a un análisis comparativo.

En ese sentido, los gobiernos regionales se ubican en los cuatro cuadrantes según el tamaño de su presupuesto y eficacia de gasto: en el cuadrante superior derecho, aparecen las entidades con mejor desempeño, lo que combina un presupuesto de inversiones alto y un avance del gasto por encima de la media; en el cuadrante superior izquierdo, se ubican aquellas cuyo presupuesto es pequeño y registran un avance promedio también por encima de la media; en el cuadrante inferior izquierdo, están las que presentan un peor desempeño al tener un presupuesto pequeño y un avance por debajo de la media; finalmente, en el cuadrante inferior derecho, están aquellas con un avance por debajo de la media y un presupuesto promedio relativamente grande.

Como se observa, los gobiernos regionales con mejor desempeño promedio son San Martín, Cusco, Moquegua y Madre de Dios, cuyos indicadores de eficacia en la ejecución del gasto supera el 75%. Entre ellos, destaca el Gobierno Regional (en adelante, Gore) de San Martín por tener el indicador de avance más alto y constante en todo el periodo con un presupuesto alto. También destaca el Gore Cusco, que posee el mayor porcentaje de avance del gasto entre los gobiernos regionales con más presupuesto; además, este es el único de los diez que reciben mayores ingresos por canon y regalías con indicador de eficacia superior al promedio.

Debe notarse el caso de los gobiernos regionales de Ayacucho, Loreto, Apurímac, Huánuco, Ucayali, Lambayeque, Amazonas y Junín, los cuales también muestran

indicadores de avance por encima del promedio. No obstante, dos de ellos, Loreto y Junín lideraron el ranking del Índice de Corrupción e Inconducta Funcional en el 2022, elaborado por la Contraloría.²⁸ Por su lado, Arequipa es una región con alto presupuesto y una eficacia ligeramente debajo de la media.

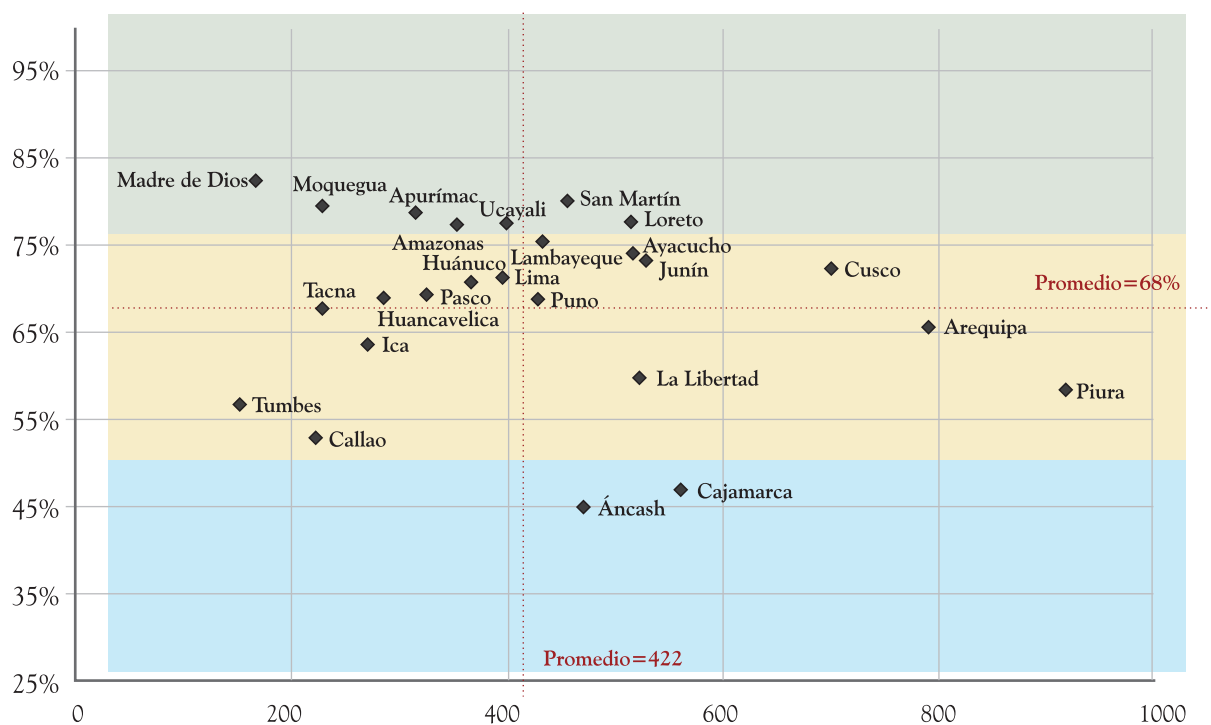
En el otro extremo, con un desempeño menos auspicioso, están los gobiernos regionales de Áncash, Cajamarca, Tumbes y Callao. Estos gobiernos regionales tienen los indicadores de eficacia más bajos y presupuestos entre pequeños y medianos. Ica también es un gobierno regional con un pobre avance de gasto, a pesar de su reducido presupuesto.

Los gobiernos regionales de La Libertad y Piura merecen un comentario aparte. El de Piura es particular porque tiene el presupuesto promedio más alto –vinculado con el Programa de Reconstrucción con Cambios–; este pasó de S/ 346 millones en 2015 a S/ 1423 millones en el 2019. Con una eficacia en el gasto baja, no se supo aprovechar la bonanza presupuestal que tuvo. El Gore La Libertad tiene un presupuesto mediano, pero su eficacia está por debajo de la media, lo cual está asociado con la presencia de importantes proyectos de inversión paralizados (Chavimochic III).

Gráfico 40

Desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución del gasto, 2015-2023

(en millones de soles y porcentaje)



Fuente: Portal de datos abiertos del MEF
Elaboración: GPC.

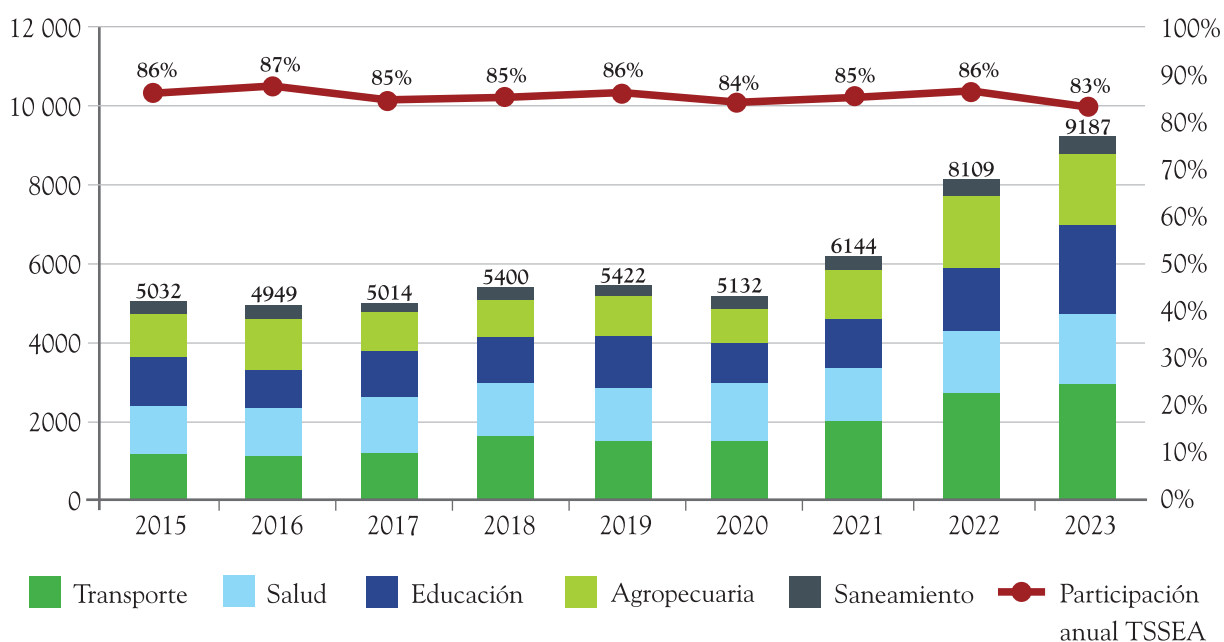
28 Ver https://observatorioanticorruption.contraloria.gob.pe/indicesdecorruption/indice_de_corruption_inconducta_funcional.html

Con respecto al destino del gasto realizado en el periodo 2015-2023, las cifras del Gráfico 41 muestran que, durante ese tiempo, el 85% de las inversiones financiaron proyectos en las funciones de transporte, salud, educación, agropecuaria y saneamiento, en ese orden de importancia, y con un predominio similar de construcción de infraestructura en cada uno de ellos. Este resultado sugiere que aun cuando gran parte de la inversión que realizan los gobiernos regionales se orienta a funciones en las que las brechas de infraestructura y servicios son grandes, los problemas en la calidad del gasto realizado pueden reducir el impacto esperado en la disminución de esas brechas.

Gráfico 41

Gobiernos regionales: inversión ejecutada según función, 2015-2023

(en millones de soles y porcentaje)



Fuente: Portal de datos abiertos del MEF
Elaboración: GPC

Asimismo, el canon y las regalías aportó, en promedio, un 13% y el Foncor, con igual porcentaje a las inversiones realizadas durante el periodo de análisis. Los recursos del canon y regalías se destinaron principalmente a las funciones de educación, transporte, agropecuaria, salud y saneamiento, en ese orden de importancia.²⁹ En el caso del Foncor, cuya dimensión creció significativamente a partir del año 2022, sus recursos se destinan principalmente a transporte, educación, agropecuaria y salud.

En general, el aporte del canon y las regalías a la ejecución de inversiones de los gobiernos regionales también es bastante heterogéneo. En gobiernos regionales como Cusco y Áncash, se supera el 50% y, en algunos años, —cuando los precios de los minerales estén altos— podría alcanzar el 80%. Esto, además de generar dependencia, resta predictibilidad

²⁹ La función llamada “Planeamiento, Gestión y Reserva de Contingencia” también aparece como destino importante, pero sabemos que los gastos realizados aquí no van necesariamente a inversiones públicas.

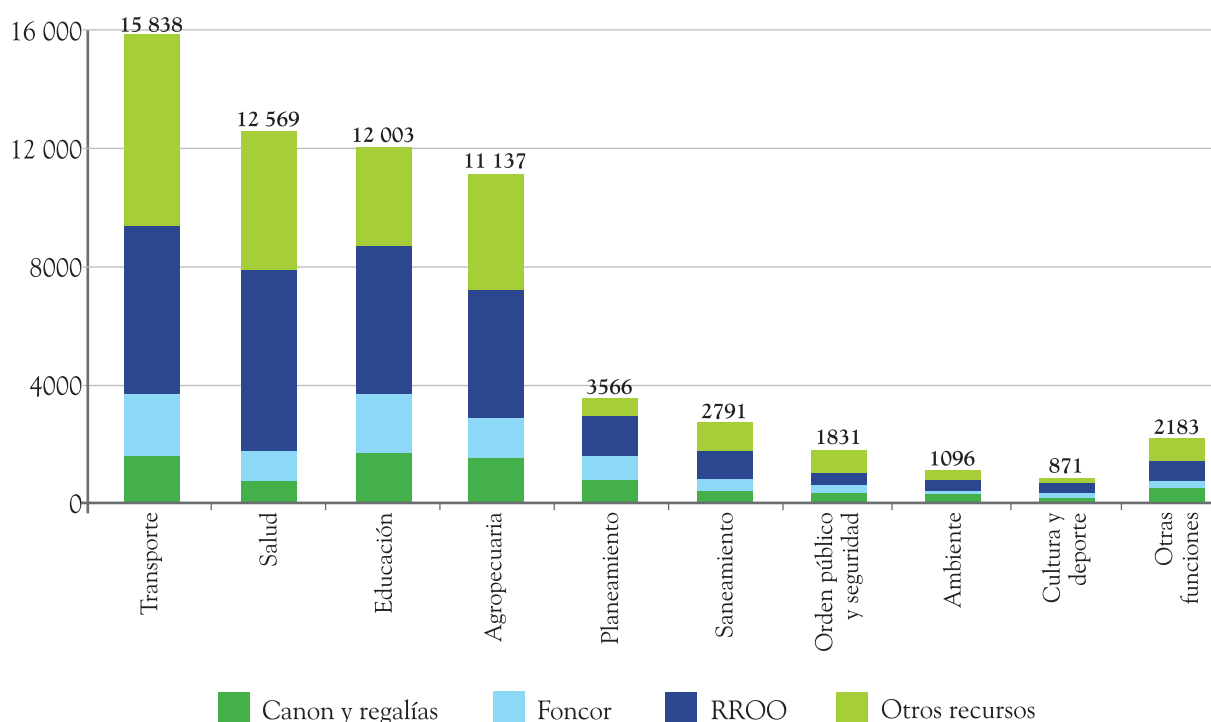
al gasto de inversiones, ya que los recursos son transferidos en dos armadas y los montos transferidos en julio fueron más grandes que los esperados, lo que dejó poco espacio para su ejecución. La situación se torna más crítica y heterogénea cuando hablamos de los gobiernos locales de las provincias productoras de minerales.

En este contexto, consideramos que más allá de la velocidad con la que se ejecutan las inversiones resulta más importante considerar la calidad del gasto realizado y su impacto en la población donde los gobiernos subnacionales cumplen un rol determinante. Por ello, en lo que sigue revisaremos algunos indicadores relacionados con este tema.

Gráfico 42

Gobiernos regionales: inversión ejecutada por función según fuente de financiamiento, 2015-2023

(en millones de soles)



Fuente: Portal de datos abiertos del MEF
Elaboración: GPC.

3.3 EL PROBLEMA DE FONDO: LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO

En uno de sus más recientes informes de evaluación del estado de la gestión de la inversión pública a nivel nacional, la Contraloría General de la República (CGR) arribó a la conclusión de que las brechas en funciones clave como transporte, educación, salud y saneamiento, no se están cerrando conforme lo previsto en los planes multianuales.³⁰ Por el contrario, en muchos casos las brechas se han incrementado a pesar del mayor gasto realizado. En los últimos cinco años, se programaron más de 109 000 proyectos de inversión a nivel nacional, y se contó con un presupuesto de S/ 208 000 millones.

30 CGR. (2021). Informe ejecutivo: *Análisis de la inversión pública desde la perspectiva del control gubernamental (2017-2021)*. Lima: CGR. bit.ly/3hCiWGS

Actualizado a diciembre del 2023, el reporte de obras paralizadas de la Contraloría indica que un total de 2298 obras se encuentran detenidas en todo el país, por un monto de inversión superior a los S/ 26 992 millones.³¹ El mayor número de proyectos paralizados corresponde a los gobiernos locales, con 1714 obras y un monto de inversión de S/ 7165 millones; le siguen las entidades del gobierno nacional, con 361 obras y un monto de inversión de S/ 9685 millones; por su parte, los gobiernos regionales tienen 223 obras y un monto de inversión que llega a los S/ 10 142 millones.

Este es un problema que tiene muchas dimensiones. Una de ellas tiene relación con la contratación de personal (no) idóneo a cargo de la gestión de los proyectos de inversión. Según una investigación conducida por la Contraloría, de un universo de 7574 funcionarias y funcionarios designados en cargos de confianza en 289 gobiernos locales y regionales, 2609 no cumplían con los requisitos exigidos en sus puestos, esto es, cerca del 35%.³² Para la Contraloría, ello sirve como evidencia de la ausencia de personal con los conocimientos, experiencia y capacitación específica requerida para asegurar una gestión eficaz.

Esta carencia impacta luego en toda la cadena de la gestión de la inversión pública. Los planteamientos técnicos de los proyectos resultan insuficientes para estimar los costos de inversión, operación y mantenimiento, así como su alcance y cronograma. En el periodo 2017-2021, la Contraloría halló que la tercera parte de los proyectos de inversión aumentó sus costos en la fase de ejecución por más del 25% del costo inicial, lo que incrementó el gasto en más de S/ 91 000 millones.

La Programación Multianual de Inversiones, dirigida desde el MEF, también tiene fallas, y los criterios de elegibilidad de los proyectos no se respetan. La Contraloría brinda el ejemplo del proceso de programación multianual de inversiones del periodo 2020-2022, donde fueron inicialmente admitidas 2852 inversiones en toda la cartera. Sin embargo, solo en el año 2020 fueron declaradas viables un total de 26 941 inversiones, diez veces más de lo establecido inicialmente, lo que evidencia que se incorporaron un número considerable de inversiones que no fueron programadas y priorizadas. En este punto, es importante mencionar que todos los años, durante la fase de aprobación anual del presupuesto del sector público, se presentan solicitudes por parte de los congresistas para la incorporación de inversiones que obligan a incluir las mismas sin mayor sustento técnico. Para el caso del presupuesto del año 2022, se presentaron solicitudes para la incorporación de 4841 inversiones por un monto superior a los S/ 87 000 millones.

Luego, tanto las fases de ejecución como de funcionamiento de las inversiones se ven afectadas por los errores iniciales, de nacimiento. Según la información de la Contraloría, el 22.4% del total de obras paralizadas al 2022 se encuentra en dicha situación debido a la falta de recursos; el 23.5%, por incumplimientos contractuales; el 2%, por eventos climáticos; y 4.7%, por discrepancias, controversias y arbitrajes, entre otras causales.³³ Un ejemplo de esta situación es el presupuesto asignado para el mantenimiento de las inversiones del sector Educación y Salud, que no llega a ser ni el 1% de su asignación total, lo cual impacta negativamente sobre la calidad de los servicios que brinda el Estado.

31 CGR. (2022). *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a diciembre de 2023*. Lima: CGR. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5695104/5056992-informe-de-obras-paralizadas-en-el-territorio-nacional-a-diciembre-2023.PDF?v=1705503285>

32 CGR. (2019). *Informe N° 1274-2019-CG/LICA-OCS. Designación funcionarios en cargos de confianza en los gobiernos regionales y locales*. Lima: CGR. bit.ly/3hE2Cpa

33 CGR. (2022). *Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional al II trimestre 2022*. Lima: CGR. bit.ly/3PBvKKl

Además de todo lo mencionado, se debe considerar el gran flagelo que es la corrupción en el ámbito de las inversiones en todos los niveles de gobierno, lo que constituye uno de los factores que merece la mayor atención. De acuerdo con las cifras que maneja la Procuraduría General del Estado, solo en el 2017 fueron registrados 35 557 casos de corrupción, de los cuales el 42% correspondió a casos hallados en municipios provinciales y distritales.³⁴ Los tipos de delitos más frecuentes serían peculado (34.3%), colusión (14.5%) y cohecho activo (8.1%). No obstante, cabe agregar que las reglas que rigen la ejecución de los recursos generan incentivos perversos, especialmente en los distritos productores de minerales, que reciben grandes cantidades de dinero proveniente del canon y regalías, en los que estudios académicos muestran que, por ejemplo, el canon y regalías producen un incremento de la pereza fiscal, de la ineficiencia en el gasto público y de la dependencia presupuestal de los recursos provenientes de la actividad extractiva.³⁵

En suma, la pobre gestión de la inversión pública es un problema que arrastra el Estado peruano en sus tres niveles de gobierno y cuyas causas no son adjudicables a un solo factor. En muchos casos, las cantidades de dinero que reciben los gobiernos regionales y locales no se condicen con sus capacidades de gasto que, como muestran los indicadores de eficacia de gasto presentados, están lejos de niveles óptimos. El déficit de capacidades de gestión es el reflejo de una descentralización que transfirió competencias y funciones, pero que no desarrolló capacidades de gestión y que dejó de lado la necesaria modernización de la gestión pública. Además, en lugar de haberse tomado esta agenda, desde hace años se ensayan esquemas para transferir al sector privado la ejecución de inversiones públicas (Asociaciones Público Privadas, Obras por Impuestos, Acuerdo de Gobierno a Gobierno) sin obtener los resultados esperados en términos de dinamización, y de una mayor eficiencia y transparencia en el gasto.

ALGUNAS PROPUESTAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LAS INVERSIONES

- Mejorar los planes concertados de desarrollo; establecer un vínculo efectivo con la Programación Multianual de Inversiones y con el presupuesto público.
- Modernizar y especializar el proceso de formulación del PIP con la implementación de metodologías nuevas, como las oficinas de gestión de proyectos (PMO), y utilizando metodologías tipo BIM.
- Inyectar la meritocracia en la administración regional mediante SERVIR y eso requiere presupuesto.
- Uso de Fideicomiso de adelanto de obra en reemplazo de aquellas cartas fianza que tienen problemas.
- Reformar y simplificar el sistema de contrataciones del Estado.
- Mejorar el sistema de remuneraciones para atraer capital humano a la gestión de inversiones.
- Todo ello requiere liderazgo de la autoridad regional y al interior de los equipos gerenciales, y esto debe ser parte de un plan de modernización del Estado que la descentralización no hizo.

34 Vega Luna, Ernesto, et al. (2018). *El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Lima: Konrad Adenauer.

35 Del Pozo, César. (2020). *Renta Extractiva en el Perú: Estado del Arte y Propuestas de Políticas Públicas*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

IV. LA PRODUCCIÓN AURÍFERA ARTESANAL ESTÁ EN AUGE, PERO LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES LA IGNORAN

El ascenso incontenible de la minería informal e ilegal en nuestro país es un hecho incontestable, alentado (y facilitado) por los altos precios de los minerales (oro y cobre), la falta de empleo y la inacción del Estado. Este trae consigo impactos sociales y ambientales negativos, además de inseguridad ciudadana creciente allí donde opera. La ola de violencia que se vive en la provincia de Pataz y el ataque a las instalaciones de Minera Poderosa son una evidencia de ello, y han puesto el tema en la agenda pública. ¿Cuál es la importancia económica de esta actividad minera aurífera que, de manera paulatina, viene expandiendo su presencia en el territorio nacional? ¿Tiene el sector Energía y Minas un registro consistente de esta actividad, que genera ganancias millonarias sin pagar impuestos? Estas son las preguntas que abordaremos en esta sección.

Anualmente, el Ministerio de Energía y Minas publica las estimaciones de la producción aurífera artesanal, las que permiten conocer el volumen de extracción del oro artesanal en cuatro de los departamentos con mayor presencia de esta actividad (Madre de Dios, Arequipa, Puno y Piura); sin embargo, este tipo de minería está presente en más regiones, como Ayacucho, Apurímac, y La Libertad, entre otros.

A pesar de la expansión mencionada inicialmente, en el 2021 se publica la producción correspondiente al año 2020, año de la pandemia, y los datos muestran una abrupta caída de la producción aurífera. Esta pasa de 15 millones de gramos finos a 3 millones en el 2021; si seguimos esa tendencia, la producción de oro artesanal habría caído hasta 1 millón de gramos finos en 2022 (Gráfico 43). Madre de Dios, el mayor productor de oro artesanal, estaría produciendo tan solo 0.4 toneladas, cifra a todas luces fuera de la realidad.

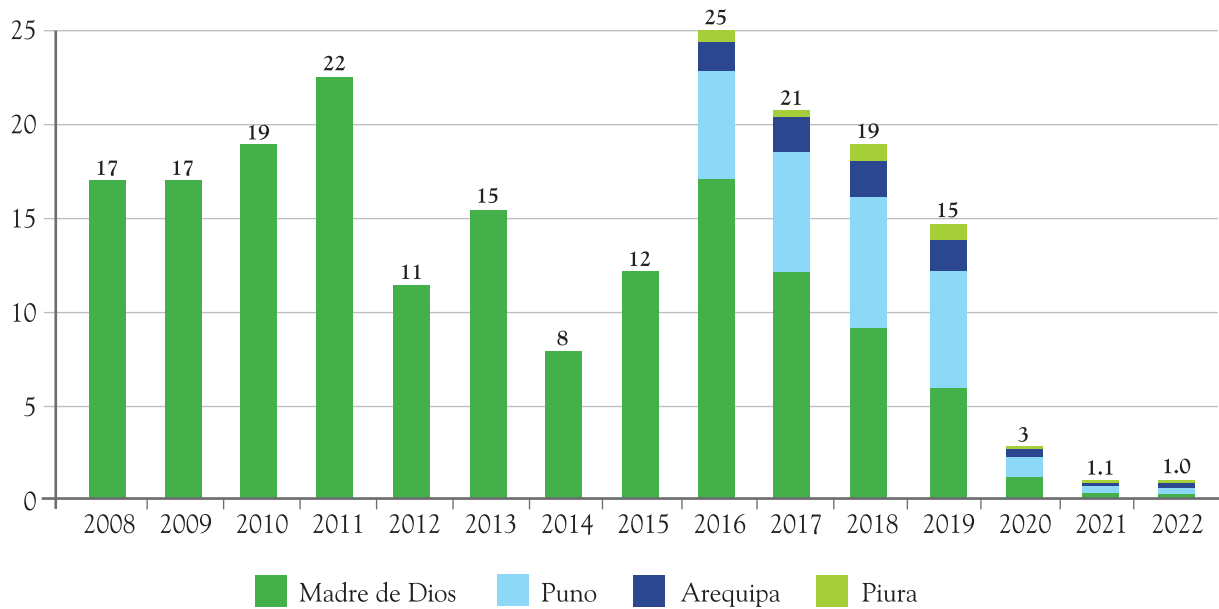
En retrospectiva, vemos que entre el 2008-2019 la producción minera artesanal es variable, con periodos de auge y retroceso. Se observa un fuerte crecimiento entre 2008 y 2011, y luego, entre 2012 y 2015, una disminución pronunciada como resultado, en parte, de las políticas de interdicción de la minería ilegal más activas en Madre de Dios. En el año 2016, la producción da un fuerte salto luego del cual se observa un declive progresivo. Con esas características, marcadas por altibajos, la minería artesanal mantuvo un aporte promedio destacado: 11% de la producción nacional de oro. Este aporte equivale al de dos empresas importantes: Minera Poderosa y Minera Barrick Misquichilca, en el año 2019. En contraste con las cifras oficiales, de acuerdo con estimaciones publicadas por analistas,³⁶ la producción informal de oro, registrada y no registrada, alcanzaría un monto que varía entre USD 1315 millones y USD 1777 millones al año.³⁷

36 De Echave, J. (Mayo-junio de 2016). La minería ilegal en Perú: Entre la informalidad y el delito. *Nueva Sociedad*, 263. <https://nuso.org/articulo/la-mineria-ilegal-en-peru-entre-la-informalidad-y-el-delito/#footnote-10>

37 Valdez, Basombrio y Vera. (2022). *Las economías criminales y su impacto en el Perú*.

Gráfico 43

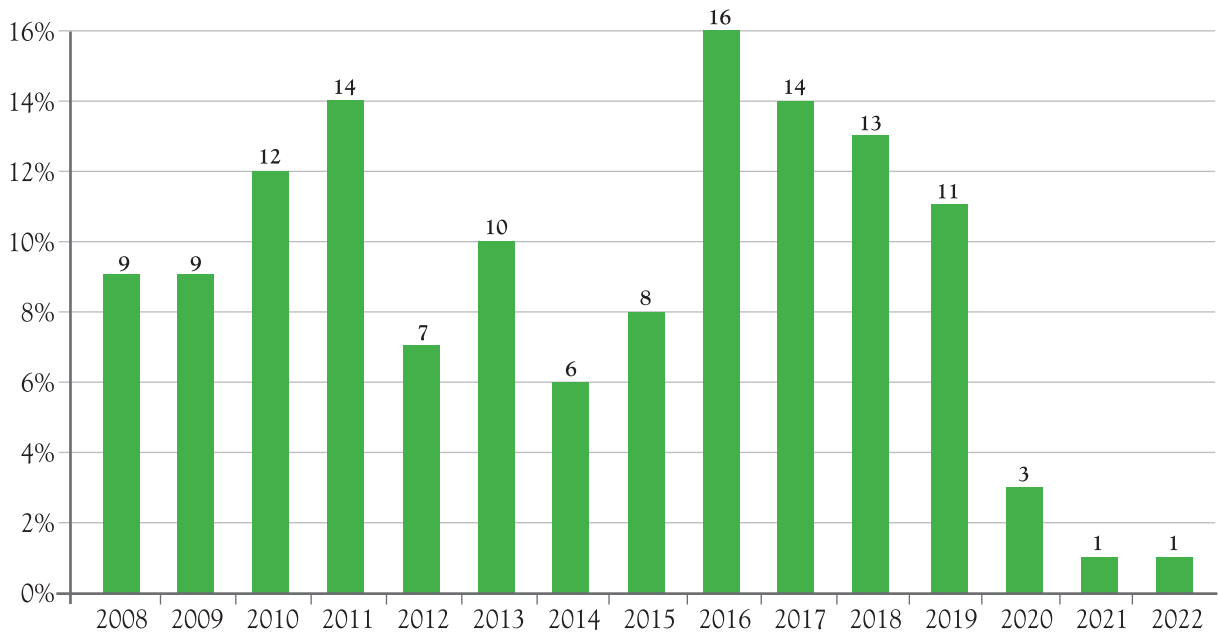
Estimación de la producción aurífera artesanal según departamento, 2008-2022
(millones de gramos finos)



Fuente: Anuario minero - MINEM.
Elaboración: GPC.

Gráfico 44

Participación de la producción de oro artesanal en la producción total, 2008-2022
(en porcentajes)



Fuente: Anuario minero-MINEM.
Elaboración: GPC.

La publicación de estas cifras oficiales, sin una explicación clara de las causas de la abrupta caída de la producción de oro artesanal, llama la atención y nos parece inverosímil. Desde el Grupo Propuesta Ciudadana hemos venido alertando este problema a través de los Reportes de Vigilancia de las Industrias Extractivas N° 25 (Balance 2020) y N° 26 (Balance 2021). Según estudios recientes,³⁸ la pandemia ha sido la oportunidad para el incremento de esta actividad, alentada por los altos precios del oro y las migraciones de poblaciones, principalmente jóvenes, que retornaron a sus pueblos en dicho periodo para dedicarse a esta. Asimismo, diversas publicaciones sobre el tema dan cuenta de un crecimiento acelerado de la actividad minera aurífera artesanal-informal en los últimos años.³⁹ Seguidamente, tratamos de evaluar la consistencia de la información publicada y los niveles de transparencia de la metodología utilizada para estimar dicha producción.

Buscando una explicación de la caída de la producción aurífera artesanal

Realizamos búsquedas diversas que nos permitiesen encontrar las explicaciones a esta caída en la producción de oro artesanal, entre ellas, el boletín mensual estadístico minero, notas de prensa y el anuario minero. También, presentamos solicitudes de acceso a información al MINEM a través del formulario correspondiente y mesa de partes, pero no obtuvimos ningún resultado.

Teniendo en cuenta que es improbable que se haya producido una disminución tan abrupta en la producción de oro artesanal, habría dos factores que podrían explicar esta situación. Por un lado, podría tratarse de un cambio en la metodología de cálculo o, por otro lado, a un subregistro de las actividades artesanales que anteriormente MINEM tomaba en cuenta.

En cuanto a un posible cambio en la metodología de cálculo, las indagaciones realizadas en el MINEM nos llevan a pensar que ello no se produjo. Al respecto, la respuesta que obtuvimos mediante el Informe N° 351-2023-MINEM-DGM/DGES evidencia lo siguiente: a) en principio, no se menciona nada acerca de algún ajuste metodológico; b) en segundo lugar, para calcular la producción en los cuatro departamentos indicados, se usan los datos declarados por los titulares mineros en la Declaración de Estadística Mensual (ESTAMIN) y el muestreo estadístico. Solo se toma en cuenta a los pequeños mineros y mineros artesanales que extraen y se benefician del oro ubicado en depósitos de origen primario (yacimientos de vetas o mantos) y depósitos de origen secundario (yacimientos aluviales y fluviales) al obtener el oro refogado; c) en tercer lugar, en el informe referido líneas arriba, se indica que, “la estimación del oro producido por los pequeños mineros y mineros artesanales es técnico, no se cuenta con una fórmula

38 Castro, C. y Cárdenas, E. (2023). *Minería artesanal y de pequeña escala en Cusco y Apurímac. Impactos en las dinámicas locales. Informe de investigación*. Centro Bartolomé de la Casas, Grupo Propuesta Ciudadana y Asociación Arariwa.

Escalante, E. y Weill, C. (2023). *Minería Artesanal y de pequeña escala en Chumbivilcas: un mapeo inicial*. Derechos Humanos sin Fronteras.

39 La República. (2023, 08 de diciembre). El 80% de exportaciones de oro de Bolivia viene de la minería ilegal de Perú. <https://larepublica.pe/sociedad/2023/12/08/arequipa-puno-madre-de-dios-el-80-de-exportaciones-de-oro-de-bolivia-viene-de-la-mineria-ilegal-de-peru-lrsd-664712>

Ojo público. (2023, 17 de septiembre). Minería ilegal se extiende en más de 30 distritos de cinco regiones amazónicas del Perú. <https://ojo-publico.com/ambiente/mineria-ilegal-peru-avanza-mas-30-distritos-la-amazonia>

Gestión. (2023, 06 de noviembre). Minería ilegal creció hasta 400% en Madre de Dios y no se frena en otras zonas de Perú. <https://gestion.pe/economia/mineria-ilegal-crecio-400-en-dos-anos-en-zona-reservada-de-madre-de-dios-noticia/?ref=gest>

Convoca. (2023, 15 de septiembre). En la última década se exportaron desde Perú más de 2600 toneladas de oro sin origen conocido. <https://convoca.pe/agenda-propia/en-la-ultima-decada-se-exportaron-desde-peru-mas-de-2600-toneladas-de-oro-sin-origen>

Valdez, Basombrio y Vera. (2022). *Las economías criminales y su impacto en el Perú*. Capital Humano y Social S.A.

determinada por la Dirección General de Minería, la aplicación del cálculo es el conocimiento de las actividades mineras a pequeña escala, herramientas y equipos de trabajo utilizado en la extracción de los depósitos de gravas aluviales o vetas de mineral aurífero”.

Entonces, si no hubo cambio metodológico, sólo quedaría como posible explicación la existencia de un subregistro de las actividades mineras artesanales y/o el descuido en el manejo de esta información en medio de los cambios de personal e inestabilidad que se produjo en este ministerio durante el 2020 y 2021.

Escasa transparencia y deficiente atención a las solicitudes de acceso a la información

En la búsqueda de una explicación al problema planteado, realizamos solicitudes de acceso a la información pública en este sector, amparados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Entre el 26 de septiembre y 10 de octubre del 2022, realizamos dos ejercicios: ingresamos un formulario de solicitud de acceso a información pública al MINEM y, luego, enviamos una carta a la Ventanilla Virtual. En ambos casos, se solicitó la metodología de cálculo de la producción aurífera artesanal y que nos informaran si hubo alguna modificación en ella.

El primer ejercicio, la solicitud de acceso a información pública, se completó el 29 de septiembre del 2022 (expediente N° 3368395). La respuesta llegó un día después indicando lo siguiente: “de la evaluación efectuada al contenido de la citada solicitud, se advierte que no está solicitando una información que posea la Entidad en concreto, sino que se trata de una consulta que busca obtener un pronunciamiento de la Entidad sobre una situación particular. En ese sentido, no constituye Acceso a la Información Pública lo solicitado, por lo que no es factible atender su solicitud por esta vía”.

Considerando esta respuesta y tomando en cuenta sus indicaciones, realizamos el segundo ejercicio. Para ello, el 10 de octubre del 2022, se envía una carta con el expediente N° 3372506 solicitando lo mismo. La respuesta llegó el 12 de abril de 2023 a través del Informe N° 351-2023-MINEM-DGM/DGES. Pese a que el plazo para la respuesta es de diez (10) días hábiles, tan solo después de 123 días hábiles y mucha insistencia, se obtuvo la metodología solicitada, documento que tampoco ayudó a contestar nuestra pregunta. Este resultado evidencia una respuesta tardía, notoriamente fuera de los plazos que la Ley establece para este tipo de solicitudes (seis meses en lugar de diez días). Asimismo, en nuestro intento de comprender cómo se produce un dato de carácter y relevancia pública, como es la producción artesanal de oro, nos encontramos con prácticas poco transparentes en el manejo de esta información por parte del MINEM.

Actividad minera informal e ilegal crece mientras el MINEM reporta otra realidad

En suma, lo que más llama la atención es que las estadísticas del MINEM reportan una caída abrupta de la producción de oro artesanal de 15 tn a 1 tn entre 2019 y 2022, sin brindar ninguna explicación. Todo apunta a que las estadísticas publicadas carecen de consistencia y tienen poca relación con la evolución real de esta actividad. Las indagaciones realizadas nos llevan a pensar que se trata de un subregistro de la producción que debería ser corregido a fin de mejorar la calidad de las estadísticas necesarias para tener una cabal comprensión de una actividad cuya importancia económica crece constantemente. Asimismo, constatamos deficiencias en la atención a las solicitudes de información realizadas al MINEM y, lo más importante, en el tratamiento de la información sobre un tema de indiscutible importancia en la agenda pública.

CONCLUSIONES

- Las cifras recopiladas en este informe permiten caracterizar el 2022 como un año positivo para el sector minero e hidrocarburífero. Su desempeño estuvo alentado por los precios altos mostrados por los principales minerales de exportación, el gas y el petróleo, los cuales estuvieron condicionados por la reactivación de la demanda de China luego del fin de la política “Cero covid”, pero sobre todo por la interrupción de la cadena de suministro energético a raíz de la guerra entre Rusia y Ucrania. Como referencia, el cobre cotizó en un valor promedio de USD 3.57 por libra, mientras que el gas natural en USD 40 por MBTU en Europa. En consecuencia, el valor de la producción minera nacional fue calculado en S/ 129 583 millones y el valor de la producción de los hidrocarburos en S/ 23 432 millones. En el primer caso, esta cifra representa la segunda más alta de los últimos doce años, ligeramente detrás de la conseguida en el 2021. En el segundo, se trata de una cifra récord en este siglo.
- Cabe destacar que el aporte de ambos sectores al tesoro público a través del pago de impuestos sumó S/ 25 303 en el 2022, la segunda cifra más alta conseguida en los últimos doce años. El sector hidrocarburífero aportó S/ 10 887, el 43% del total, lo cual representa una marca histórica. Vista en perspectiva, esta cifra es tres veces mayor que la conseguida en el 2019, antes del inicio de la pandemia. En contraste, si bien el aporte del sector minero fue significativo —alcanzó los S/ 14 416 millones, el 57% del total— esta cifra fue un tercio menor que la conseguida en el 2021, cuando se obtuvo la marca histórica del sector.
- Al ser el 2022 el segundo año consecutivo en el cual los sectores extractivos se vieron beneficiados por el contexto de precios extraordinarios, las transferencias acreditadas por conceptos de canon y regalías a los gobiernos subnacionales y universidades públicas alcanzaron el récord histórico de S/ 16 624 millones. No existe precedente en el país de transferencias tan elevadas por estos conceptos. En este escenario, Cusco fue la región más beneficiada. Al alojar el proyecto gasífero de Camisea, recibió S/ 3628 millones por concepto de canon correspondiente; solo esta región concentra el 27% de las transferencias de renta extractiva del último año. Cabe destacar la incorporación de Ica entre las regiones que reciben el mayor volumen de transferencias. Gracias al inicio de la operación Mina Justa, Ica se coloca detrás de Cusco y Áncash, y ha desplazado a Arequipa del tercer lugar.
- Las proyecciones indican la proximidad de un nuevo superciclo de exportación de *commodities* para el Perú. Factores externos que condicionan la demanda —sea de corto plazo, como la guerra entre Rusia y Ucrania; o de largo plazo, como los requerimientos de minerales para hacer posible la transición energética— hacen prever escenarios de precios favorables para los exportadores. De acuerdo con las proyecciones de S&P Global citadas en este informe, el precio del cobre en el periodo 2024-2027 podría colocarse por encima de los USD 4 por libra. Por otra parte, las inversiones en el sector minero muestran signos de recuperación al haber sumado USD 5372 millones; la inversión en nuevas exploraciones aumentó en 27% respecto al año anterior. Además de esto, la operación en plena capacidad de Quellaveco aumentará significativamente el volumen de minerales producidos en el país.
- Pese a estas proyecciones alentadoras, factores domésticos podrían afectar el desarrollo de los sectores extractivos. Las protestas en el corredor minero han restringido la producción de minerales en el país. En el caso de Las Bambas, una de las principales empresas perjudicadas, su volumen de producción cayó de 383 mil toneladas en 2019 a 255 mil toneladas en el 2022. En el caso de los hidrocarburos, la producción de petróleo se mantiene en franco descenso. La inversión en el sector, así como la apertura de nuevos lotes exploratorios, se mantiene en niveles críticos. A ello se suma la crisis de la empresa estatal Petroperú, a la cual ha sido recientemente adjudicada la operación de los pozos petroleros cuyos contratos privados vencieron en la costa norte del país.

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Asociación Arariwa



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas"



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social Norte



Centro de Investigación Social y Educación Popular



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado



Centro Peruano de Estudios Sociales



Instituto de Estudios Peruanos

Grupo Propuesta Ciudadana

Jirón María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar
Teléfono: 998 342 992
contacto@propuestaciudadana.org.pe
www.propuestaciudadana.org.pe