



GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA



# Vigilancia de las **INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**

Reporte Nacional

**N° 29**

Balance 2024

Lima, marzo 2026

**Ford**  
Foundation

**Brot**  
für die Welt





GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA



# Vigilancia de las **INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**

Reporte Nacional

**N° 29**

Balance 2024

Lima, marzo 2026

**Ford**  
Foundation

**Brot**  
für die Welt

Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional N° 29. Balance 2024

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:  
Laureano Del Castillo Pinto

Coordinador ejecutivo:  
Federico Tenorio Calderón

Elaboración de contenidos:  
Dudikof Stepfany Huamani Amaru  
Epifanio Baca Tupayachi  
Yesenia Aida Moreno Arteaga

Cuidado de edición:  
Nelly Carrasco Camones

Corrección de estilo:  
Sonia Planas Ravenna

Diseño y diagramación:  
Luis de la Lama  
Renzo Espinel

Primera edición: mayo de 2026

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026-05944

Tiraje: 300 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 y Pan para el Mundo. Las opiniones expresadas son de responsabilidad de los autores.

**Ford**  
**Foundation**

**Brot**  
**für die Welt**

# ÍNDICE

---

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	5
<b>I. GENERACIÓN DE LA RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO</b> .....	7
1.1 Generación de la renta minera .....	7
1.1.1 La producción minera.....	7
1.1.2 Precios de los minerales .....	13
1.1.3 Inversión minera .....	16
1.1.4 Valor de la producción minera .....	20
1.1.5 Impuestos y el aporte fiscal de la minería.....	26
1.1.6 La renta minera capturada por el Estado .....	30
1.2 Generación de la renta de los hidrocarburos .....	32
1.2.1 La producción de gas y petróleo .....	32
1.2.2 Alta volatilidad de los precios de los hidrocarburos.....	35
1.2.3 Inversión en hidrocarburos .....	36
1.2.4 Valor de la producción de los hidrocarburos .....	38
1.2.5 La renta de los hidrocarburos capturada por el Estado .....	39
1.3 Balance de la renta minera e hidrocarburos .....	41
1.4 Conclusiones.....	45
<b>II. LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA MINERA Y DE LOS HIDROCARBUROS</b> .....	47
2.1 Las transferencias a gobiernos descentralizados .....	47
2.2 La distribución territorial de la renta extractiva .....	49
2.3 Conclusiones .....	56
<b>III. EL FIDEICOMISO INDÍGENA DE LORETO: A TRES AÑOS DE INICIADO, SE ALEJA DE SU PROPÓSITO Y PROFUNDIZA LAS DESIGUALDADES</b> .....	57
3.1 Antecedentes .....	57
3.2 El fideicomiso indígena y su funcionamiento institucional.....	58
3.3 Los recursos del fideicomiso transferidos y su ejecución a partir de 2023 .....	59
3.3.1 Los recursos transferidos.....	59
3.4 El uso de los recursos del fideicomiso .....	64
3.5 Reflexiones, conclusiones y recomendaciones .....	71



# PRESENTACIÓN

---

La publicación del presente Reporte de Vigilancia de las Industrias Extractivas presenta un balance de la generación, captura y distribución de la renta proveniente de la minería y los hidrocarburos en el año fiscal 2024, en un contexto marcado por la recuperación de la economía peruana, el mantenimiento de altos precios internacionales de los minerales y una creciente discusión sobre la capacidad del Estado para capturar y redistribuir los beneficios generados por la explotación de los recursos naturales.

Durante el 2024, la economía peruana creció 3.3% luego de la contracción observada el año anterior. Para dicho resultado, la minería aportó con cerca del 9% del producto bruto interno (PBI), representó el 63% de las exportaciones del país, alcanzando niveles históricamente elevados de producción y valor generado, impulsados principalmente por el oro, la plata, el molibdeno y el estaño, favorecidos por un contexto internacional de altas cotizaciones vinculados a la búsqueda de activos refugio frente a la incertidumbre económica y geopolítica, y a la creciente demanda de minerales por la transición energética global en curso.

Sin embargo, los resultados también muestran importantes desafíos. El auge de los precios internacionales no se tradujo en un incremento más o menos proporcional de la renta capturada por el Estado. Los indicadores tributarios analizados en este reporte evidencian que el periodo 2022-2024 estuvo marcado por una combinación de altas cotizaciones y relativamente baja tributación, situación que plantea interrogantes sobre la eficacia del esquema tributario minero vigente, la capacidad de fiscalización de las autoridades y la necesidad de revisar mecanismos que permitan una mejor apropiación pública de la renta extraordinaria generada por la actividad extractiva.

El reporte analiza también la evolución de las inversiones mineras. Aunque la inversión total mostró una ligera recuperación y superó los 5000 millones de dólares, continúa lejos de los niveles observados durante el anterior ciclo expansivo. La exploración minera registra avances, pero aún resulta insuficiente para garantizar el desarrollo de nuevos proyectos de gran escala que permitan sostener la producción futura. Al mismo tiempo, el crecimiento sostenido de la minería ilegal aurífera emerge como uno de los principales desafíos para la gobernanza territorial en varios departamentos donde su presencia genera controversia.

En contraste con la minería, el sector hidrocarburos continúa mostrando señales de estancamiento. La producción se mantiene relativamente estable, las inversiones permanecen por debajo de las expectativas y la volatilidad de los precios internacionales sigue condicionando la generación de renta. Más allá del desempeño productivo en el área de Camisea, persisten incertidumbres asociadas a la baja exploración, el envejecimiento de los lotes petroleros en la costa y los conflictos socioambientales que afectan el desarrollo de nuevas inversiones en la región de Loreto.

La segunda parte del reporte examina la distribución territorial de la renta extractiva. A pesar de una ligera reducción respecto al año previo, las transferencias totales por canon, regalías y sobrecanon se mantuvieron en niveles históricamente elevados. Asimismo, se analizan los efectos de recientes cambios normativos, como la modificación del esquema de distribución del canon petrolero en Loreto, favoreciendo a las provincias y distritos productores como en el resto de las regiones del país.

Finalmente, esta edición dedica un capítulo especial al tema del Fideicomiso Indígena de Loreto como mecanismo de financiamiento del Plan de Cierre de Brechas para la población del ámbito petrolero de Loreto, aprobado en 2020, como resultado de largos años de lucha de los pueblos indígenas impactados por la actividad petrolera. El análisis evidencia una creciente distancia entre los objetivos y prioridades originales del Plan y su implementación efectiva. Problemas de gobernanza, limitada participación indígena en la toma de decisiones, concentración territorial de los recursos y deficiencias en transparencia y rendición de cuentas, ponen en riesgo su capacidad para contribuir al cierre de brechas históricas y a la generación de procesos de desarrollo local en los 25 distritos beneficiarios.

La publicación del presente Reporte 29 de Vigilancia de las Industrias Extractivas ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford y Pan para el Mundo.

# I. GENERACIÓN DE LA RENTA EN EL SECTOR EXTRACTIVO

## 1.1 GENERACIÓN DE LA RENTA MINERA

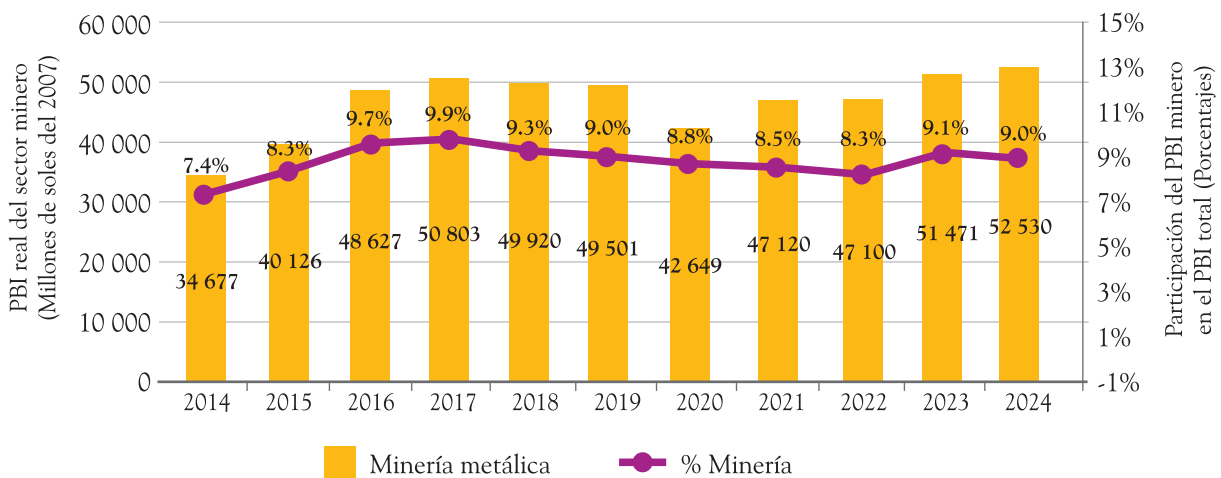
### 1.1.1 La producción minera

#### Participación del sector minero en el producto bruto interno

En el 2024, la actividad económica nacional experimentó una recuperación moderada al registrar un crecimiento de 3.3%, con lo que revirtió la contracción observada en el 2023. Este repunte estuvo asociado al fortalecimiento de la demanda interna, impulsada por una mayor ejecución del gasto público por parte de los gobiernos regionales (GR) y los gobiernos locales (GL) en su segundo año de gestión. Asimismo, se vio favorecido por la recuperación del consumo privado, gracias a la disponibilidad de recursos extraordinarios, y por la recuperación de la inversión privada de la mano de proyectos de gran magnitud, como la Ampliación del Terminal del Aeropuerto Jorge Chávez, el Terminal Portuario Chancay Fase 1 y la Línea 2 del Metro de Lima y Callao. En este contexto, sectores como pesca y agropecuario también mostraron mejores resultados, lo que contribuyó al incremento de las exportaciones totales del país.

En este contexto, el PBI minero creció 2% y alcanzó el nivel más alto registrado en términos reales en la serie histórica (ver gráfico 1). Si bien este porcentaje es menor al 9% registrado en el año 2023, resulta relevante porque se logró en un escenario en el que algunos minerales clave, como el cobre y el zinc, redujeron su producción. La expansión del PBI minero se explicó principalmente por el crecimiento en la producción de molibdeno, oro y plata, así como por el entorno favorable de precios internacionales.

Gráfico 1  
**PBI real del sector minero y participación en el PBI total, 2014-2024**  
 (Millones de soles del 2007 y porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).  
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).  
 Nota: Información actualizada el 12 de julio del 2025.

Como resultado, la minería mantuvo una participación cercana al 9% del PBI real, cifra ligeramente superior al promedio del periodo 2014-2024. Este comportamiento confirma el importante rol del sector minero en la economía peruana.

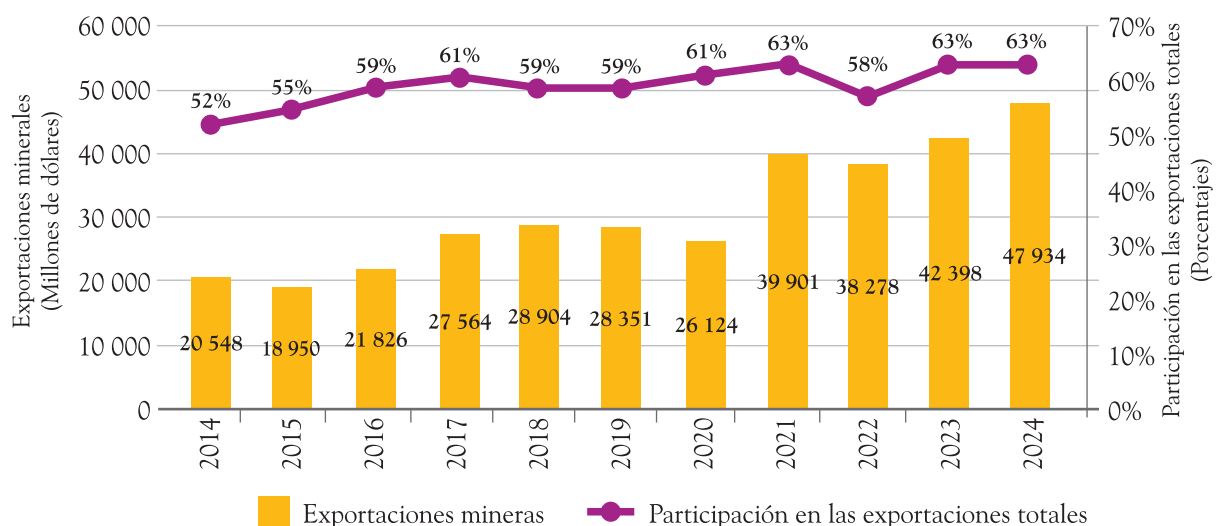
### Exportaciones mineras

Las exportaciones totales del Perú pasaron de 67 108 millones de dólares en el año 2023 a 76 172 millones de dólares en el 2024, lo que representó un crecimiento del 14% (ver gráfico 2). Este desempeño se alcanzó en un contexto caracterizado por los altos precios internacionales y la recuperación del volumen exportado. Dentro del sector tradicional, destacaron tres actividades: la agrícola, impulsada por una mayor producción de café; la pesquera, favorecida por la recuperación en la fabricación de harina y aceite de pescado; y la minera, que se benefició del incremento en los precios de los principales minerales. En el sector no tradicional, el dinamismo estuvo liderado por el agropecuario, especialmente por productos como arándanos, uvas y paltas.

En el caso específico de la minería, las exportaciones aumentaron un 13% en el 2024. De acuerdo con el Ministerio de Energía y Minas (Minem), este desempeño respondió a la recuperación parcial de la demanda internacional de metales vinculados a la transición energética, así como a las nuevas inversiones en infraestructura verde. De igual modo, el incremento de los precios internacionales de diversos metales y la ampliación de la capacidad operativa en algunas unidades mineras, junto con las mejoras en la eficiencia logística, permitieron sostener niveles importantes de producción y exportación<sup>1</sup>. Entre los minerales con mayores incrementos en el valor exportado destacaron el oro (41%), la plata (31%), el plomo (19%) y el estaño (36%).

Gráfico 2

#### Participación del sector minero en el total de las exportaciones, 2014-2024 (Millones de dólares FOB y porcentajes)



Fuente: BCRP.

Elaboración: GPC.

Nota: Información actualizada el 12 de julio del 2025.

1 <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8155729/6827926-anuario-minero-2024-minem.pdf?v=1749053631>

Durante el periodo 2014-2024, las exportaciones mineras representaron en promedio el 59% del total exportado por el país, lo que evidencia la relevancia estructural del sector dentro de la canasta exportadora nacional y su rol como principal generador de divisas para la economía peruana. En el año 2024, la minería aportó el 63% de las exportaciones del país, lo que representa el nivel más alto de la década previa.

### Producción según mineral

El año 2024 presentó un desempeño heterogéneo en términos de volumen de producción de los principales minerales. Seis de los ocho metales considerados en el cuadro 1 —oro, plata, plomo, hierro, estaño y molibdeno— registraron incrementos interanuales. El estaño y el molibdeno fueron los de mayor crecimiento, con variaciones de 23% y 25% respectivamente, lo que refleja el buen desempeño de Minsur y el aporte relevante de Antamina y Quellaveco.

El oro aumentó 7% en volumen, impulsado por la mayor producción de unidades como Yanacocha, Poderosa y Boro Misquichilca. Igualmente, es importante mencionar que en los últimos años la producción de oro experimentó un giro en la estructura del estrato. Mientras que años atrás la gran minería concentraba la mayor parte de la producción, hoy esta se ha descentralizado hacia la pequeña minería. Según CooperAcción, el estrato de la gran minería aurífera pasó de generar más de 190.5 toneladas de oro fino en el 2005 a menos de la mitad en el 2023. Al mismo tiempo, la participación de los cuatro principales productores se redujo de casi el 80% en el 2005, a 31% en el 2024.

Este cambio, que otorga un mayor protagonismo a las pequeñas empresas en la producción, está vinculado al constante incremento del precio del oro, que permite rentabilizar yacimientos de baja ley e implica nuevos retos en materia de cumplimiento de estándares ambientales, sociales y tributarios. Esta situación se intensifica al considerar la producción proveniente de la minería artesanal y de pequeña escala en proceso de formalización, la cual el Estado conoce de manera limitada y que requiere contar con una ley que refleje su heterogeneidad territorial.

La plata, por su parte, creció un 15%, lo que refleja la recuperación de la Compañía de Minas Buenaventura, así como el fuerte incremento de producción de Las Bambas y Nexa Resources Cajamarquilla. En contraste, el cobre y el zinc registraron caídas en su producción. El volumen de cobre disminuyó alrededor de 1%, lo que contribuyó a que Perú descendiera al tercer lugar en el ranking mundial de productores, detrás de Chile y el Congo. Esta reducción se asocia principalmente con menores leyes del mineral en Cerro Verde, Antamina y Quellaveco. Por su parte, el zinc cayó 13%, afectado por una contracción en la producción de Antamina y por el incremento de costos en minas como Yauli, de la minera Volcan.

Al 2024, es evidente que la producción de varios minerales se recuperó e incluso superó los niveles previos a la pandemia. Sin embargo, algunos minerales, como el oro, la plata y el plomo, aún no superan las cifras del 2019. Esto se debe a que muchas minas están experimentando un agotamiento de recursos, lo que se refleja en una disminución de las leyes del mineral, conflictos sociales y la ausencia de megaproyectos en la cartera de inversión. En el caso del oro, cabe señalar que las estadísticas del Minem no incluyen la producción proveniente de la minería informal e ilegal de pequeña escala, la cual ha crecido de manera acelerada.

Cuadro 1

**Volumen de la producción de los principales minerales, 2014-2024**  
 (Miles de toneladas y toneladas para oro y plata)

Mínerales	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Cobre	1378	1701	2354	2446	2437	2455	2150	2326	2445	2755	2736
Estaño	23	20	19	18	19	20	21	27	28	26	32
Hierro	7193	7321	7663	8806	9534	10 120	8894	12 149	12 937	12 986	13 309
Molibdeno	17	20	26	28	28	30	32	34	32	33	42
Oro	140	147	153	152	140	128	88	97	97	101	108
Oro	132	135	128	131	121	114	85	96	96	100	108
Oro artesanal	8	12	25	21	19	15	3	1.1	1.0	0.51	0.54
Plata	3768	4102	4375	4418	4160	3860	2724	3334	3084	3041	3511
Plomo	277	316	314	307	289	308	242	264	255	273	291
Zinc	1315	1421	1337	1473	1474	1404	1335	1533	1370	1469	1271

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (Minem).

Elaboración: GPC.

Nota: Los datos del valor de la producción minera (VPM) del 2024 son preliminares.

### La producción de cobre

La evolución de la producción cuprífera entre 2021 y 2024 muestra un ciclo de fuerte expansión seguido de un ligero descenso en el último año. En el 2024, el volumen producido de cobre disminuyó de 2 755 000 a 2 736 000 toneladas métricas finas (TMF), lo que equivale a una reducción de 0.7% (ver cuadro 2). Pese a esta ligera disminución, la producción de ese año se mantiene como la segunda más alta de la historia, lo que confirma que la actividad cuprífera sigue siendo de gran importancia.

A nivel empresarial, el comportamiento fue altamente diferenciado. Minera Southern Perú incrementó su producción en 11%, con lo que alcanzó las 415 000 toneladas, cifra que constituye su segundo mejor registro de la última década. Este resultado se explica por mejores leyes y la recuperación del mineral. Minera Las Bambas, que opera en Apurímac, también mostró una recuperación importante, con un crecimiento del 6%.

En el lado opuesto, Minera Antapaccay experimentó una disminución significativa de su producción, asociada a mayores ratios de remoción en sus operaciones de tajo abierto y a retrasos provocados por problemas geotécnicos. Del mismo modo, las empresas Cerro Verde y Quellaveco redujeron su producción en un 4%, debido principalmente a menores leyes del mineral.

Desde una perspectiva estructural, la serie confirma el alto grado de concentración de la producción cuprífera. Entre 2016 y 2022, Antamina, Cerro Verde, Southern y Las Bambas concentraron, en promedio, cerca del 69% de la producción nacional. Con la entrada de Quellaveco en el 2022, estas cinco empresas representaron alrededor del 70% de la producción entre 2023 y 2024. Esto evidencia que el ingreso de un nuevo megaproyecto, como Quellaveco, reforzó la relevancia de unas pocas operaciones de gran escala.

Cuadro 2

**Producción de cobre, 2021-2024**

(Miles de TMF)

Empresa minera	2021	2022	2023	2024	Distribución 2024
Cerro Verde	419	459	466	449	16%
Antamina	461	468	435	434	32%
Southern	398	342	374	415	47%
Las Bambas	290	255	302	321	59%
Anglo American Quellaveco		101	319	306	70%
Chinalco	236	245	200	206	78%
Antapaccay	171	151	173	146	83%
Otras empresas	352	425	485	458	100%
<b>Total</b>	<b>2326</b>	<b>2445</b>	<b>2755</b>	<b>2736</b>	

Fuente: Minem.

Elaboración: GPC.

Nota: Los datos del VPM del 2024 son preliminares.

**La producción de cobre en el 2025**

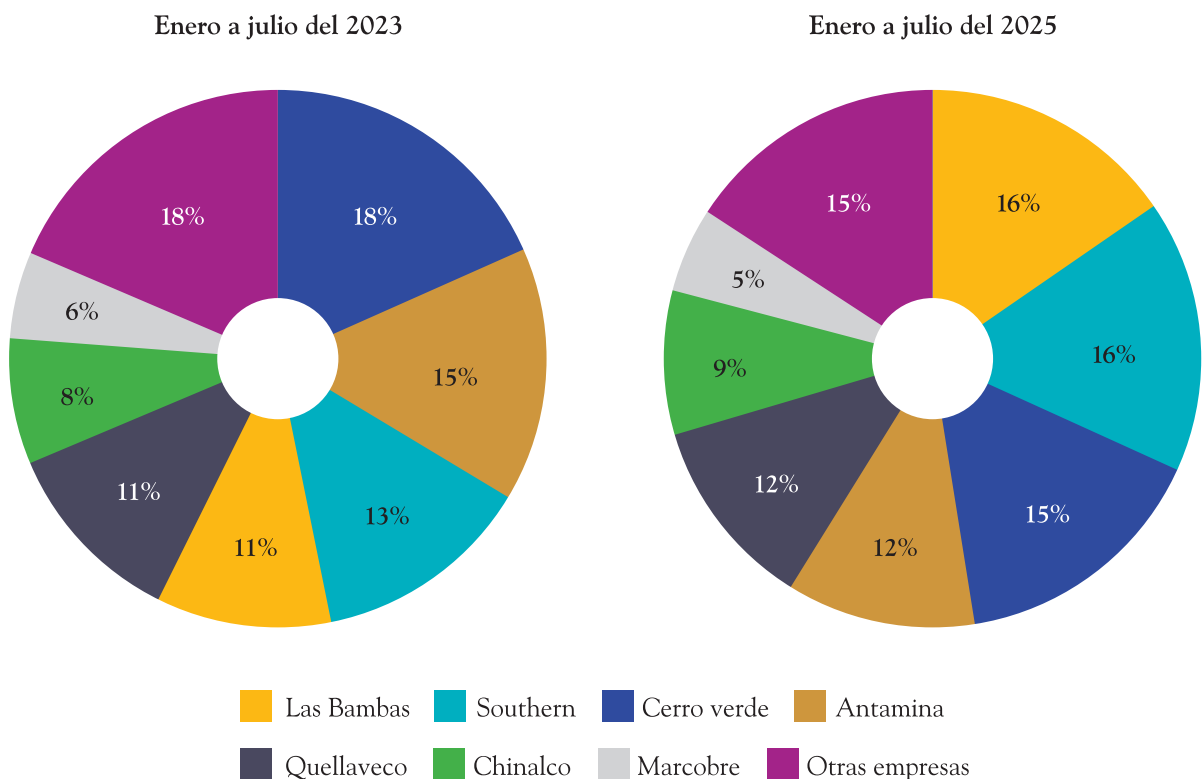
Los resultados de la producción de cobre entre enero y julio del 2025 evidencian un cambio relevante en la jerarquía de las empresas cupríferas del país. Según los datos publicados por el Minem, Las Bambas se convirtió en la mayor productora de cobre en el primer semestre del 2025, seguida de cerca por Southern (ver gráfico 3). Con ello, desplazó del liderazgo a Cerro Verde y Antamina, que durante varios años se alternaron el primer lugar.

La propia empresa Cerro Verde<sup>2</sup> ha señalado que la disminución en el contenido de cobre de su depósito explica la pérdida del liderazgo, y ha anunciado un plan de optimización destinado a elevar su capacidad de procesamiento a 420 000 toneladas por día.

Esta nueva configuración está relacionada con el agotamiento progresivo de las reservas de mineral en los yacimientos más antiguos y con la madurez creciente de operaciones relativamente más recientes. De mantenerse esta tendencia, en los próximos años podrían consolidarse cambios estructurales en la participación de mercado de las empresas que operan en el país.

2 <https://encuentro.pe/economia/arequipa-produccion-de-cerro-verde-seguira-cayendo-si-no-se-ejecuta-nuevo-proyecto-de-ampliacion/>

Gráfico 3  
**Producción de cobre entre enero y julio del 2023 y del 2025**  
 (Miles de TMF)



Fuente: Minem.  
 Elaboración: GPC.

### Producción de oro ilegal

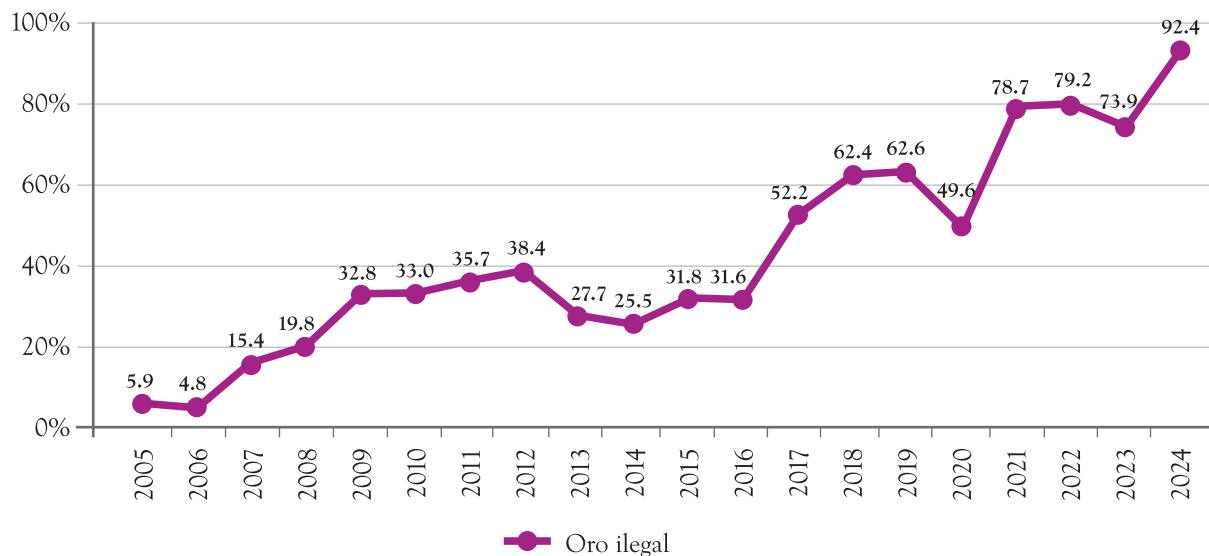
El crecimiento de la minería ilegal de oro<sup>3</sup> se ha consolidado como uno de los principales desafíos para la gobernanza del sector extractivo en el Perú. Las estimaciones de producción de oro ilegal entre 2014 y 2024 muestran una tendencia claramente ascendente, con niveles máximos en los últimos años. Desde el 2005, la producción de oro llamado ilegal ha aumentado de manera constante. A partir del 2017, dio un salto notable cuando se estimaron 52 toneladas. En cuestión de seis años, en el 2024, alcanzó el nivel más alto con 92 toneladas<sup>4</sup> (ver gráfico 4).

Este crecimiento está fuertemente vinculado al contexto de altos precios internacionales del mineral dorado, que aumentan los márgenes de rentabilidad de las operaciones y hacen más atractiva la incursión en actividades fuera del marco legal vigente, diseñado principalmente para la minería de mediana y gran escala. La aprobación de la esperada Ley MAPE permanece entrampada en el Congreso desde hace varios meses.

3 Según el Ministerio del Interior (Mininter), se entiende por minería ilegal "...a la actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica que se realiza sin contar con la autorización de la autoridad administrativa competente o sin encontrarse dentro del proceso de formalización minera integral impulsado por el Estado. Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido su ejercicio, se considera ilegal" (DL 1451, Artículo 34).

4 Según el Mininter, la metodología utilizada para el cálculo de la producción minera ilegal es la siguiente: se trata de la cantidad que resulta de restar, al volumen total de oro exportado, la producción de oro oficial registrada por el Minem.

Gráfico 4

**Estimación de la producción de oro ilegal a nivel nacional, 2005-2024**  
(Toneladas)

Fuente: BCRP y Minem.  
Elaboración: GPC.

### 1.1.2 Precios de los minerales

El año 2024 estuvo marcado por un incremento en los precios de varios minerales que son relevantes para la economía peruana (ver cuadro 3). En particular, el oro registró un fuerte aumento del 23% en su precio promedio anual, al pasar de 1943 dólares la onza troy en el 2023 a 2388 dólares en el 2024. Este incremento fue impulsado por un entorno global de elevada incertidumbre geopolítica, presiones inflacionarias y transiciones monetarias en las economías desarrolladas, factores que reforzaron su rol como activo refugio.

La plata siguió una trayectoria similar, con un incremento del 16%. El zinc y el estaño mostraron aumentos del 18% y del 14%, respectivamente, debido a una mejora en las políticas fiscales. El cobre, por su parte, registró un incremento más moderado del 3%, lo que resulta suficiente para sostener un nivel de precios históricamente alto. Este comportamiento responde a las expectativas del sector manufacturero, al estímulo de China y a la creciente demanda asociada a la transición energética; no obstante, su avance se moderó por la desaceleración del crecimiento global y las nuevas medidas arancelarias adoptadas por el gobierno de Donald Trump en Estados Unidos<sup>5</sup>. En contraste, metales como el hierro y el molibdeno mostraron caídas en sus precios promedio respecto al 2023.

5 <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8155729/6827926-anuario-minero-2024-minem.pdf?v=1749053631>

Cuadro 3

**Precios de exportación promedio anual de los minerales, 2014-2024**

Mineral	Unidades	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Cobre	USD por libra	3.01	2.28	1.98	2.63	2.73	2.50	2.72	4.21	3.79	3.73	3.85
Estaño	USD por libra	10.20	7.46	8.24	9.29	9.36	8.66	8.12	15.47	14.21	11.93	13.60
Hierro	USD por tonelada	86	47	48	59	54	106	111	192	134	131	117
Oro	USD por onza troy	1266	1160	1250	1257	1269	1392	1770	1799	1801	1943	2388
Plata refinada	USD por onza troy	19	15	17	17	16	17	20	25	22	23	27
Plomo	USD por libra	0.90	0.75	0.79	0.90	0.89	0.85	0.88	1.06	1.03	1.05	1.15
Zinc	USD por libra	0.61	0.58	0.60	0.87	0.96	0.81	0.65	1.00	1.11	0.80	0.94
Molibdeno	USD por libra	9.99	5.63	4.97	6.54	10.17	9.93	7.28	14.24	17.71	20.17	18.08

Fuente: BCRP.

Elaboración: GPC.

Nota: Información actualizada el 13 de agosto del 2025.

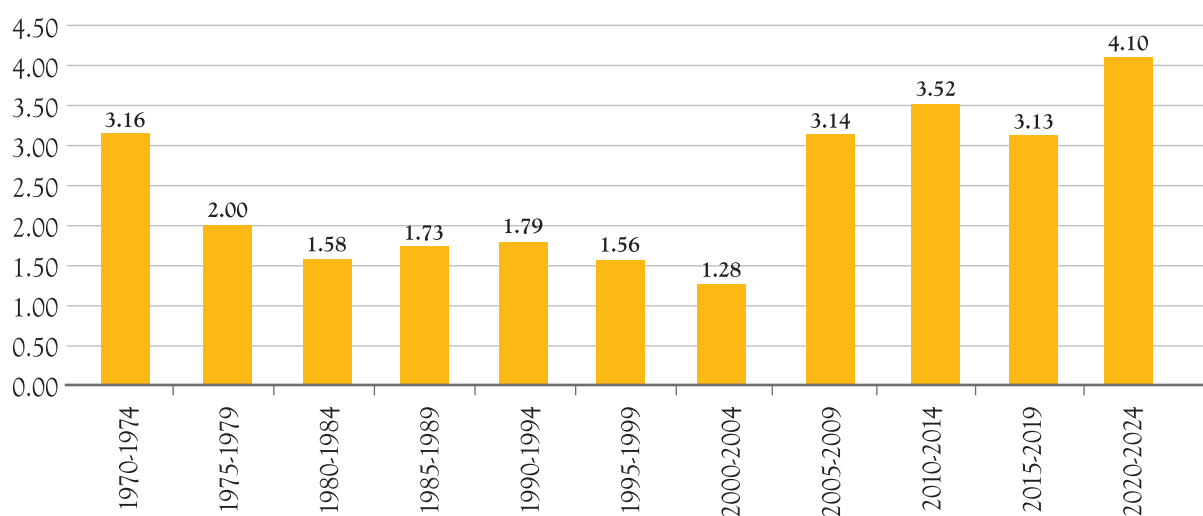
**Los precios del cobre y del oro**

El precio del cobre por quinquenios permite observar que, durante el periodo 2020-2024, se registraron niveles significativamente superiores a los de periodos anteriores. En este quinquenio, se observan valores promedio históricamente altos: superan los 4 dólares por libra y se ubican un 31% por encima del promedio del periodo anterior, e incluso mucho más respecto a los anteriores a 2005 (ver gráfico 5).

Gráfico 5

**Precio del cobre por quinquenios, 1970-2024**

(En dólares del 2012 por libra)



Fuente: Comisión Chilena del Cobre (Cochilco).

Elaboración: GPC.

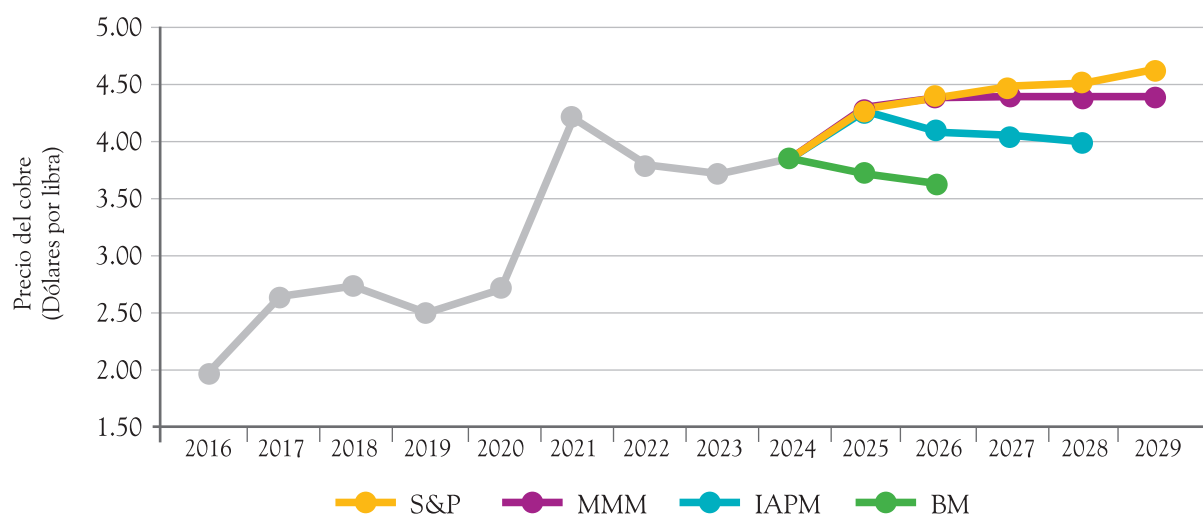
Nota: Información actualizada el 20 de mayo del 2025.

Desde una perspectiva histórica, el cobre ha pasado de ser un metal esencialmente vinculado a la construcción y a la industria tradicional, a convertirse en un insumo estratégico para la infraestructura de energías renovables, redes eléctricas inteligentes y movilidad eléctrica, componentes clave de la transición energética que avanza en los países del norte y en algunos países emergentes, como China.

Las proyecciones de precios del cobre hacia el 2029, elaboradas por diferentes organismos –BCRP, Banco Mundial, S&P Global y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)–, coinciden en que, aunque el metal podría experimentar volatilidad en el corto plazo, se mantendría en niveles relativamente elevados en el largo plazo (ver gráfico 6). Según el Marco Macroeconómico Multianual 2026-2029 (MMM)<sup>6</sup>, publicado por el MEF en el 2025, esta tendencia al alza se impulsa por la demanda proveniente de la normalización de la producción industrial manufacturera a nivel global y por el desarrollo de proyectos de transición energética. Aun así, se ve parcialmente contrarrestada por el aumento mundial de la oferta cuprífera en minas de África y Asia.

Gráfico 6

**Precios de exportación promedio anual del cobre y proyección, 2016-2029**  
(Dólares por libra)



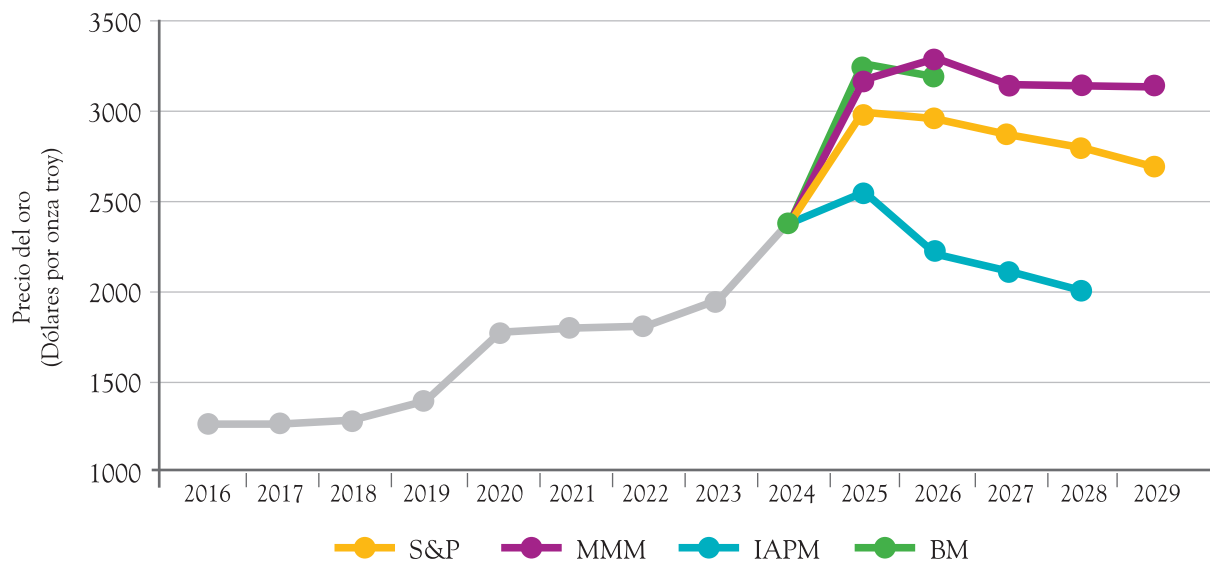
Fuente: BCRP, S&P Global, Banco Mundial y MEF.  
Elaboración: GPC.

En lo que respecta al oro, las proyecciones de precios hacia el 2029 sugieren que, a largo plazo, este metal disminuiría ligeramente en línea con la disipación de las tensiones globales; pese a ello, se mantendría un nivel elevado en comparación con los promedios históricos debido a su atractivo como activo refugio frente a riesgos macroeconómicos y geopolíticos. Sin embargo, como se observa en el gráfico 6, a finales del 2025 el precio del oro ya había superado los 4000 dólares por onza troy, un hecho que ni la más optimista de las proyecciones logró anticipar (ver gráfico 7).

6 <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8563935/7091414-marco-macroeconomico-multianual-2026-2029.pdf?v=1756399214>

Gráfico 7

**Precios de exportación promedio anual del oro y proyección, 2016-2029**  
(Dólares por onza troy)



Fuente: BCRP, S&P Global, BM y MEF.  
Elaboración: GPC.

### 1.1.3 Inversión minera

Si bien la inversión minera superó la meta de 4600 millones de dólares proyectada por el Minem<sup>7</sup> para el 2024, el monto registrado no alcanzó a superar la valla de los 5200 millones de dólares registrada hace más de cuatro años (ver gráfico 8). En el 2013, cuando la inversión bordeaba los 9000 millones, el 25% de los titulares con mayor inversión ejecutaban montos entre 1 millón de dólares y 1708 millones de dólares. En el 2024, este rango se situó entre 1900 y 689 millones de dólares. Aun cuando los precios de los minerales se mantuvieron en los niveles más altos registrados históricamente, no existen nuevos proyectos de gran envergadura viables, y el potencial de inversión de las principales empresas mineras se contrajo.

En los años de mayor registro, la inversión se concentró principalmente en el rubro “otros” —actividades complementarias a los componentes tradicionales de la inversión minera<sup>8</sup>— y llegó a superar el 50% del monto total invertido en el año. Los casos que ejemplifican esta concentración son la minera Las Bambas y la Sociedad Minera Cerro Verde. En el 2013, estos fueron los titulares con mayor monto invertido (1708 millones de dólares y 1073 millones de dólares), los cuales destinaron el 100% y el 92% de su inversión total al rubro “otros”. A partir del 2016, la participación en este rubro empezó a caer drásticamente hasta llegar al 7% en el 2024, mientras que el resto de componentes recuperó su participación y se ubicó por encima del 17%; a excepción de la exploración que se mantuvo por debajo del 11%.

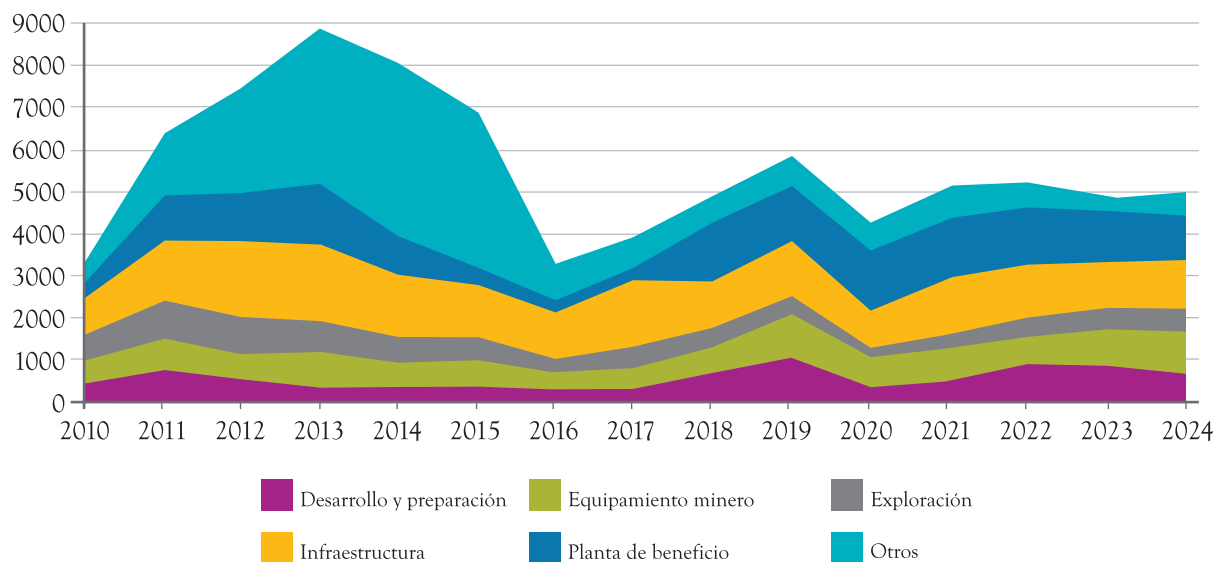
7 Anuario minero, 2024 <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8155729/6827926-anuario-minero-2024-minem.pdf?v=1749053631>

8 Mejoras en la sostenibilidad operativa, seguridad, gestión ambiental, tecnologías de automatización o infraestructura administrativa.

El 2024 cerró con una inversión total de 5002 millones de dólares, lo que representó un crecimiento del 1.3% respecto al 2023 (ver gráfico 8). Los rubros con mayor inversión continuaron siendo Infraestructura (1127 millones de dólares) y Planta de beneficio (1098 millones de dólares). No obstante, ambos registraron caídas del 1% y 11%, respectivamente, en comparación al año anterior. Estas disminuciones fueron contenidas por el crecimiento de otros rubros, como equipamiento minero (16%), exploración (28%) y “otros” (48%). Asimismo, los menores desembolsos de Anglo American Quellaveco, Marcobre y Yanacocha, entre otros, —y su consecuente impacto en la contracción de la inversión— fueron compensados por mayores inversiones en proyectos como Gran San Gabriel, Pampa de Pongo, Chalcobamba, Zafranal y Corani Romina, entre los principales.

Gráfico 8

### Inversiones en minería 2010-2024 (Millones de dólares)



Fuente: Minem.  
Elaboración: GPC.

### Inversión en exploración

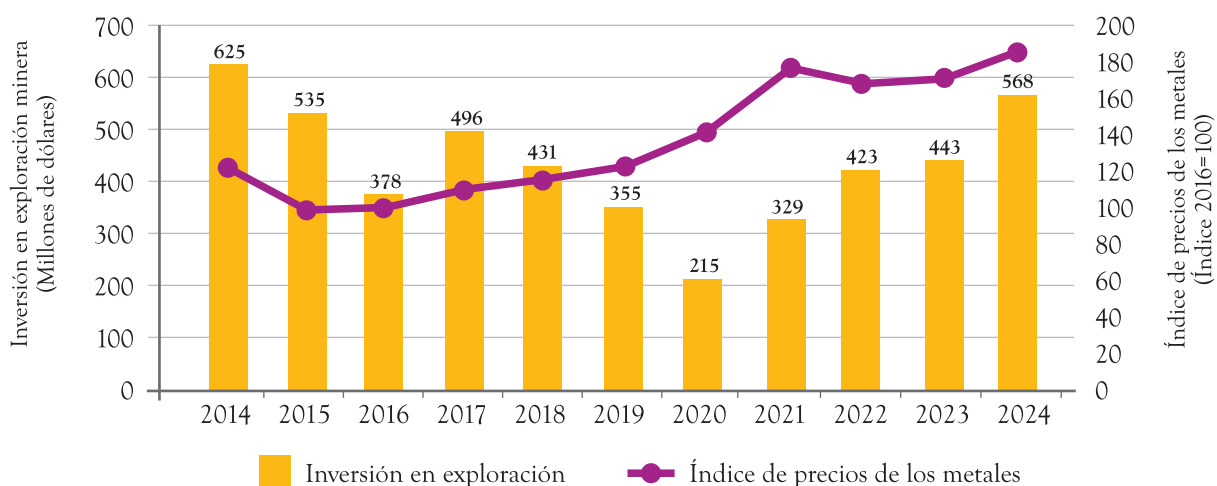
Dado el alto nivel de precios de los minerales antes descrito, la inversión en exploración en el país se encuentra muy por debajo de lo esperado. En el 2014, con un valor promedio de 124 en el índice de precios, la inversión en exploración se situaba cerca de los 625 millones de dólares; en el 2024, pese a registrarse un índice superior a 180, apenas alcanzó los 568 millones de dólares (ver gráfico 9).

Si bien en el gráfico 9 se observa una recuperación progresiva del rubro, desde la construcción de Quellaveco no se ha desarrollado ningún nuevo proyecto *greenfield* de similar envergadura. En este sentido, el incremento en la inversión estaría más bien asociado al agotamiento progresivo de las leyes minerales en minas maduras del país, lo que impulsa a las empresas a intensificar la exploración en áreas cercanas a sus operaciones.

En el 2024 se registraron 359 titulares con inversión ejecutada; de ellos, 233 invirtieron en exploración. Pese a ello, solo 16 registran montos superiores a los 10 millones de dólares y concentran el 68% del monto total ejecutado en este rubro. Dentro de este grupo, destacan las siguientes inversiones de tipo *greenfield*: Compañía Minera Zafranal, con más de 50 millones de dólares invertidos; Minera La Granja, con 18 millones de dólares; y Jinzhao Mining, a través del proyecto Pampa de Pongo, con una inversión de 32 millones de dólares. Los demás titulares ejecutaron inversiones menores u orientadas a ampliar y optimizar la producción de operaciones ya existentes.

Gráfico 9

**Inversión en exploración minera e índice de precios de los metales del FMI, 2014-2024**  
(Millones de dólares e índice 2016=100)



Fuente: Minem y Fondo Monetario Internacional (FMI).  
Elaboración: GPC.

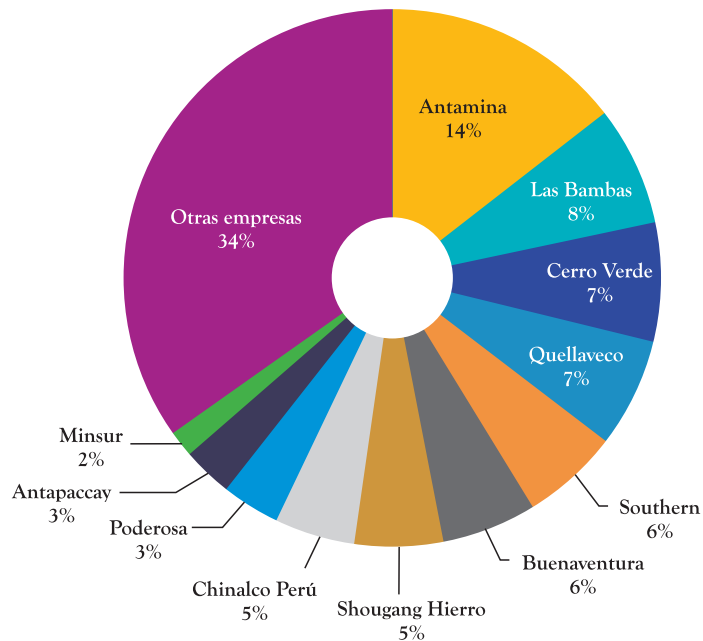
En suma, factores como la alta inestabilidad e incertidumbre política y social, los conflictos socioambientales, la resistencia comunitaria, “la recurrente tramitología” y la alta rotación de funcionarios —que ralentiza la toma de decisiones—, entre otros, afectan de manera significativa la inversión; particularmente la destinada a la exploración.

**Inversión minera según empresa**

Las empresas que invirtieron en sostenimiento, operaciones, ampliaciones, reposiciones y otros conceptos lideraron el *ranking* de inversión en el 2024 (ver gráfico 10). Antamina encabezó la lista con el 14% del monto total invertido, destinado a las unidades de Yanchanca y a su Planta de Beneficio Huincush, con el objetivo de extender la vida útil de la mina. Le siguió Las Bambas, con el 8%, gracias a sus inversiones en Ferrobamba y Chalcobamba, también orientadas a extender la vida útil de la mina y a aumentar su producción. A continuación, Cerro Verde participó con el 7%, con una estrategia similar, y además, destinó recursos a la modernización de su planta de tratamiento de aguas residuales. Por su parte, Quellaveco registró el 7% de inversiones enfocadas principalmente a mejorar su infraestructura y equipamiento. Finalmente, Southern Perú y Buenaventura, invirtieron el 6% cada una; esta última, lo hizo fundamentalmente en su proyecto San Gabriel, de naturaleza *greenfield*, encaminado a la explotación subterránea de oro y plata en Moquegua.

Gráfico 10

### Inversión minera de principales empresas, 2024 (Porcentajes)



Fuente: Minem.  
Elaboración: GPC.

### La cartera de proyectos

La actualización que publicó el Minem<sup>9</sup>, en octubre del 2025, contempla 65 proyectos mineros que engloban una inversión de 63 005 millones de dólares. Se identificaron cinco proyectos en la fase de construcción, con una inversión total de 4318 millones de dólares (ver cuadro 4): San Gabriel, de Buenaventura en Moquegua (470 millones de dólares); Ampliación Tomorocho (Fase II), de Chinalco en Junín (815 millones de dólares); Yumpag, de Buenaventura en Pasco (110 millones de dólares); Reposición Inmaculada, de Minera Ares en Ayacucho (1319 millones de dólares), y Reposición Antamina, en Áncash (1604 millones de dólares).

La mayor parte de la cartera total se concentra en la macrorregión sur, con un monto de 23 906 millones de dólares, equivalente al 43.8% del total, distribuidos en 20 proyectos. Esto le permitiría al sur mantener su importancia a nivel nacional. En segundo y tercer lugar se ubican las macrorregiones norte y centro, respectivamente, que representan en conjunto el 55.8% del total, con una inversión de 30 436 millones de dólares. Por último, la macrorregión oriente, con el proyecto Cañón Florida, aporta el 0.4%, correspondiente a 214 millones de dólares. La naturaleza de estas inversiones es de mediana escala o menor.

<sup>9</sup> Minem. *Cartera de proyectos de inversión minera*. (2025). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/9060040/6722917-cpim-2025-actualizacion-oct.pdf?v=1764185093>

Cuadro 4  
**Principales proyectos mineros en ejecución e ingeniería de detalle**

Inicio/Fin de ejecución	Puesta en marcha operativa	Proyecto	Operador	Región	Producto principal	Inversión total (Millones de dólares)
2022/2025	2025	San Gabriel	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	Moquegua	Oro	650
2023/2042	2024	Reposición Inmaculada	Compañía Minera Ares S.A.C	Ayacucho	Oro	1319
2023/2025	2025	Ampliación Toromocho (Fase II)	Minera Chinalco Perú S.A.	Junín	Cobre	815
2024/2029	2024	Reposición Antamina	Compañía Minera Antamina S.A.	Áncash	Cobre	1604
2024/2026	2026	Romina	Compañía Minera Chungar S.A.C.	Lima	Zinc	147
P.D.	P.D.	Ariana 1/	Ariana Operaciones Mineras S.A.C.	Junín	Cobre	140
2025/2030	2025	Reposición Tantauhatay	Compañía Minera Coimolache S.A.	Cajamarca	Oro	127
2025/2028	2026	Reposición Raura	Compañía Minera Raura S.A.	Huánuco	Zinc	76
2025/2027	2027	Tía María	Southern Perú Copper Corporation	Arequipa	Cobre	1802
2025/2028	2028	Coroni	Bear Creek Mining S.A.C.	Puno	Plata	579
2026/P.D.	2027	Reposición Ferrobamba	Minera Las Bambas S.A.	Apurímac	Cobre	1753
P.D.	P.D.	Optimización Pucamarca	Minsu S.A.	Tacna	Oro	106
P.D.	P.D.	Yanacocha Sulfuros	Minera Yanacocha S.R.L.	Cajamarca	Cobre	2500

Fuente: Minem.

Elaboración: GPC.

Notas: Información actualizada en junio del 2025. 1/ El proyecto se encuentra en etapa de ejecución suspendida.

## 1.1.4 Valor de la producción minera

### Valor de producción minera según mineral

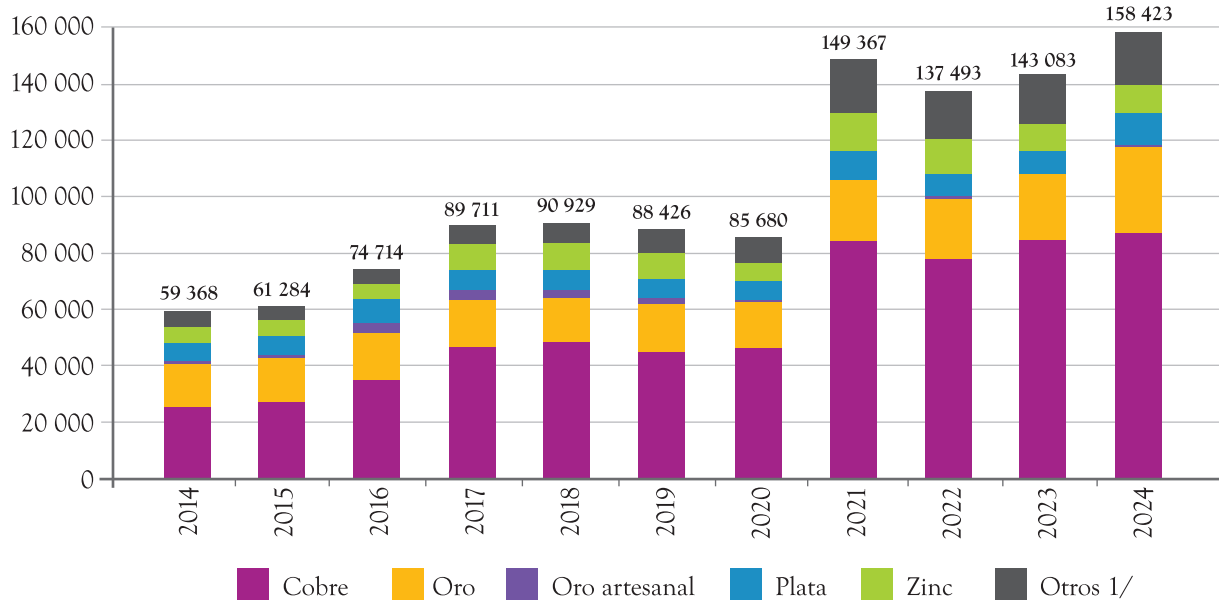
El VPM en el 2024 registró un incremento del 11% respecto al año anterior, impulsado principalmente por el alza de los precios internacionales de los metales, en particular del oro, la plata y el zinc. Este aumento se produjo pese a que algunos minerales, como el cobre y el zinc (ver gráfico 11), mostraron retrocesos en el volumen producido; esto confirma que el “efecto precio” fue el factor predominante en la generación de renta minera durante este periodo.

El oro fue el metal que más contribuyó al incremento del VPM, con una variación del 32% frente al año anterior. La plata también mostró un crecimiento destacado del 35%, mientras que el conjunto de minerales agrupados en “otros” (plomo, estaño, molibdeno y hierro) creció un 10%. El cobre, aun con una ligera reducción en su volumen, incrementó su valor en un 3% gracias al incremento moderado de su precio.

El repunte en el valor de producción del 2024 confirmó la continuidad del auge minero iniciado en el 2021. Este desempeño estuvo sustentado en las buenas cotizaciones de los principales minerales de la canasta exportadora.

Gráfico 11

**Valor de la producción minera por tipo de mineral, 2014-2024**  
(Millones de soles)



Fuente: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

Notas: Los datos del VPM del 2024 son preliminares. 1/ El rubro "otros" incluye plomo, estaño, molibdeno y hierro.

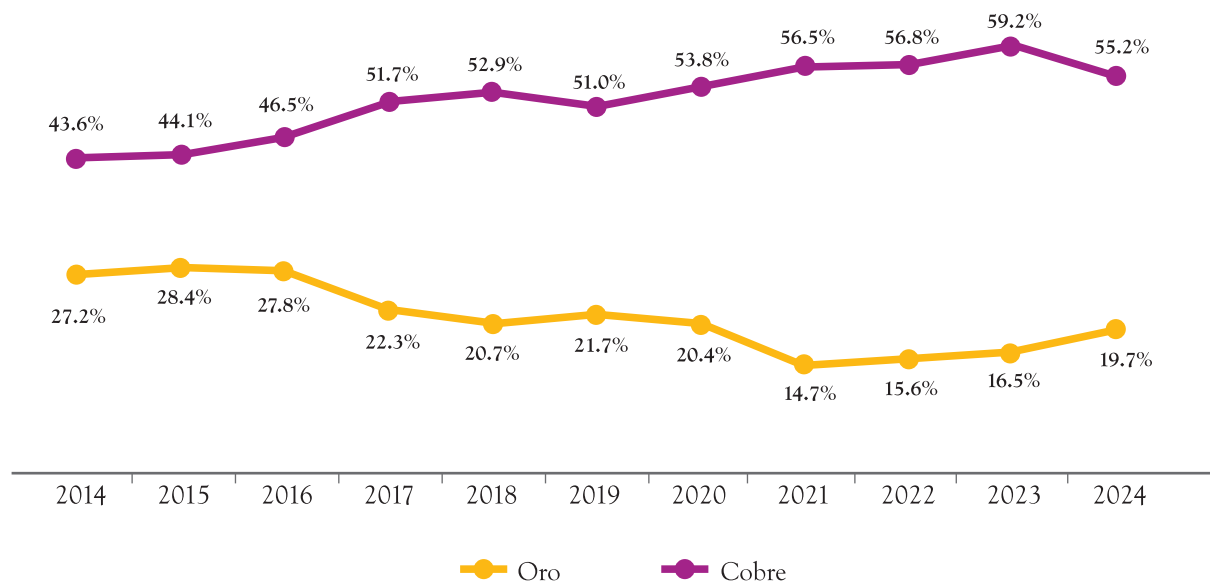
### Participación del oro y del cobre en el valor de la producción minera

El cobre sigue siendo el pilar central de la minería peruana, ya que representa más de la mitad del VPM. No obstante, su participación se redujo de 59% en el 2023 a 55% en el 2024 (ver gráfico 12). Esta variación se atribuye a la combinación de una ligera reducción en el volumen producido y un modesto aumento en su precio en comparación con otros metales.

Por su parte, el oro incrementó su participación del 17% al 20%, con lo que ganó casi tres puntos porcentuales en un solo año. Este resultado se explica tanto por el fuerte incremento de su precio internacional como por el aumento de la producción formal. En conjunto, el cobre y el oro representaron el 75% del valor total de la producción minera en el 2024.

Gráfico 12

**Participación del cobre y del oro en el total del valor de la producción minera, 2014-2024**  
(Porcentajes)



Fuente: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

Notas: Los datos del VPM del 2024 son preliminares. El gráfico incluye la estimación de oro artesanal.

**Valor de producción minera según empresa**

El VPM por empresa en el 2024 confirma el rol central de un grupo reducido de grandes compañías —Antamina, Southern, Cerro Verde, Las Bambas y Quellaveco—, que concentran el 46% del valor total (ver gráfico 13).

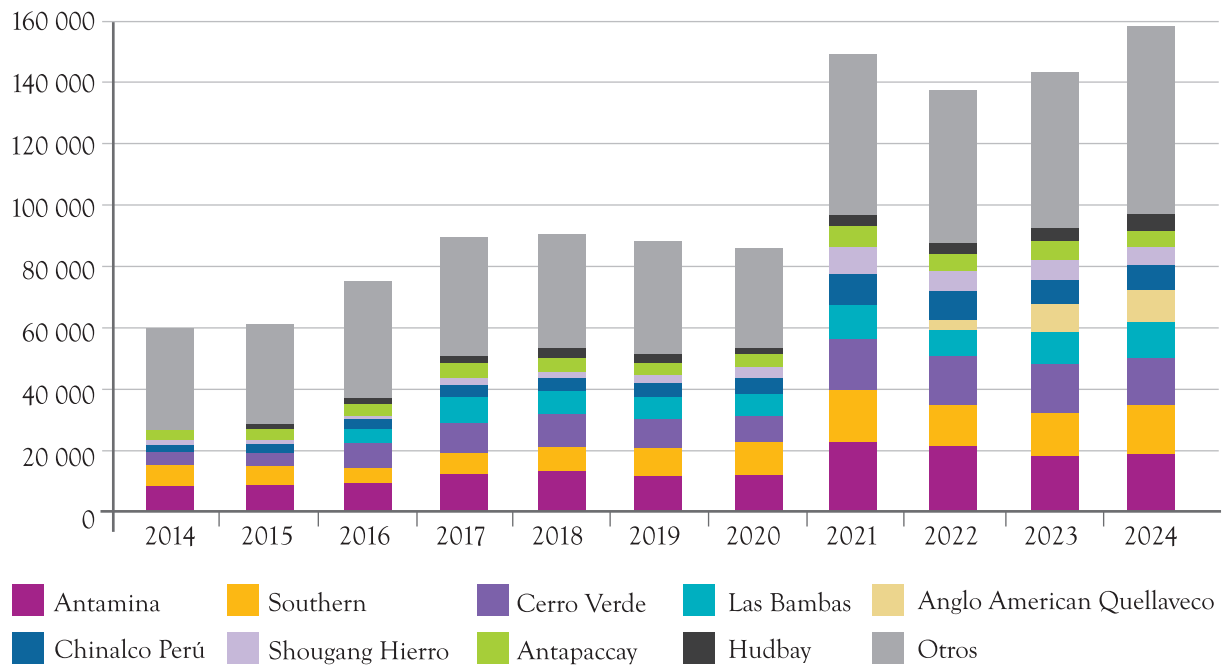
Southern, Las Bambas y Chinalco registraron los mayores incrementos de valor, con 17%, 18% y 9%, respectivamente. Además del buen desempeño de sus operaciones, un factor importante detrás de estos aumentos es el contexto de altos precios internacionales.

En contraste, Cerro Verde, Shougang Hierro y Antapaccay experimentaron reducciones en el valor generado, con -2%, -7% y -11%, respectivamente. En estas compañías, las caídas se vinculan a menores volúmenes producidos y a desafíos operativos específicos, como la reducción de leyes del mineral o dificultades geotécnicas.

El grupo de empresas denominado “otros” mostró un crecimiento del 22%, superior al promedio del sector. Este resultado sugiere que los proyectos medianos y pequeños están ganando relevancia en el portafolio productivo nacional. Aunque la producción y el valor siguen concentrados en un puñado de grandes operaciones, la participación de estas empresas menores indica un proceso gradual de diversificación dentro del estrato minero.

Gráfico 13

**Valor de la producción minera por empresa, 2014-2024**  
(Millones de soles)



Fuente: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

Notas: El rubro "otros" incluye, en promedio, a 240 empresas de diverso tamaño. En el caso de Antapaccay, entre los años 2001 y 2012, se considera la producción de Xstrata Tintaya.

Los datos del VPM del 2024 son preliminares. El gráfico incluye la estimación de oro artesanal.

### Valor de producción minera según macroregión

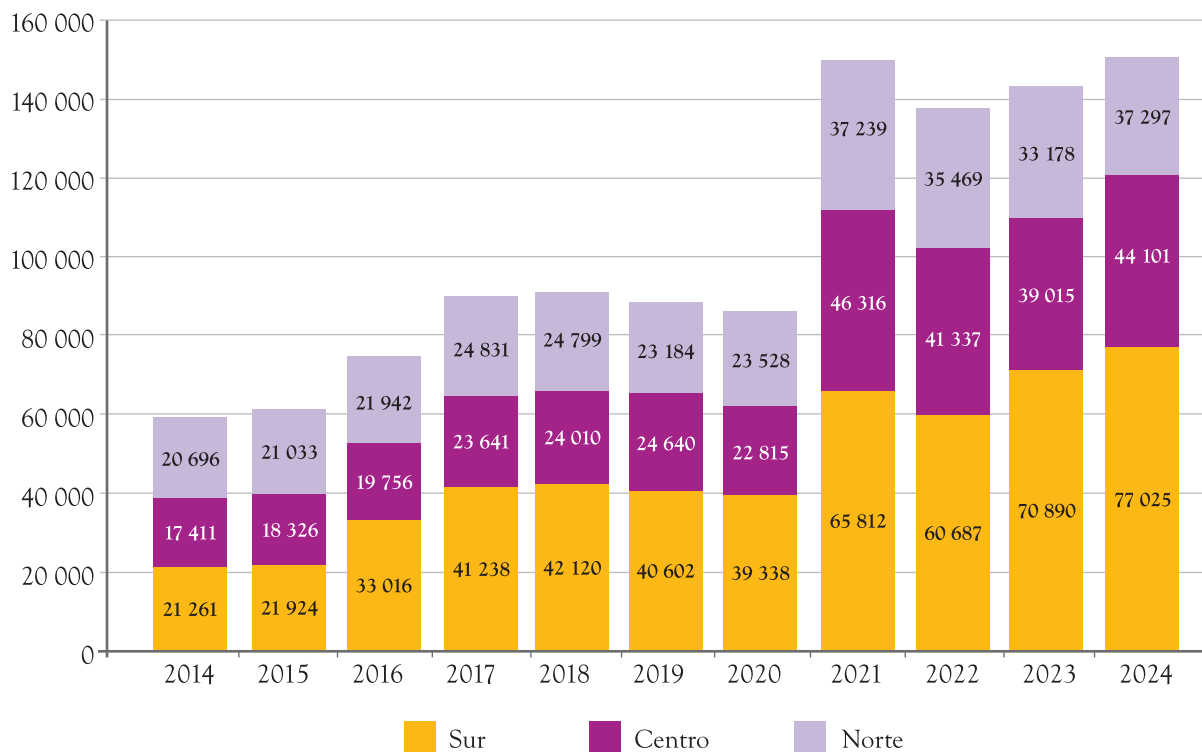
En el 2024, las tres macroregiones mineras del país —sur, centro y norte— incrementaron el valor de su producción, aunque a ritmos diferentes. El sur, que históricamente ha concentrado la mayor parte del valor generado, creció un 9%. El centro y el norte, en cambio, crecieron 13% y 12%, respectivamente.

Desde la perspectiva de participación relativa, el sur redujo ligeramente su peso en el total del VPM, al pasar del 50% en el 2023 al 49% en el 2024. El centro aumentó del 27% al 28% y el norte del 23% al 24% (ver gráfico 15).

Los resultados del 2024 sugieren que el mapa minero del país continúa siendo altamente concentrado, aunque muestra señales de una diversificación territorial paulatina que podría intensificarse si se concretan nuevos proyectos fuera de la macroregión sur.

Gráfico 14

**Valor de la producción minera por macrorregiones, 2014-2024**  
(Millones de soles)



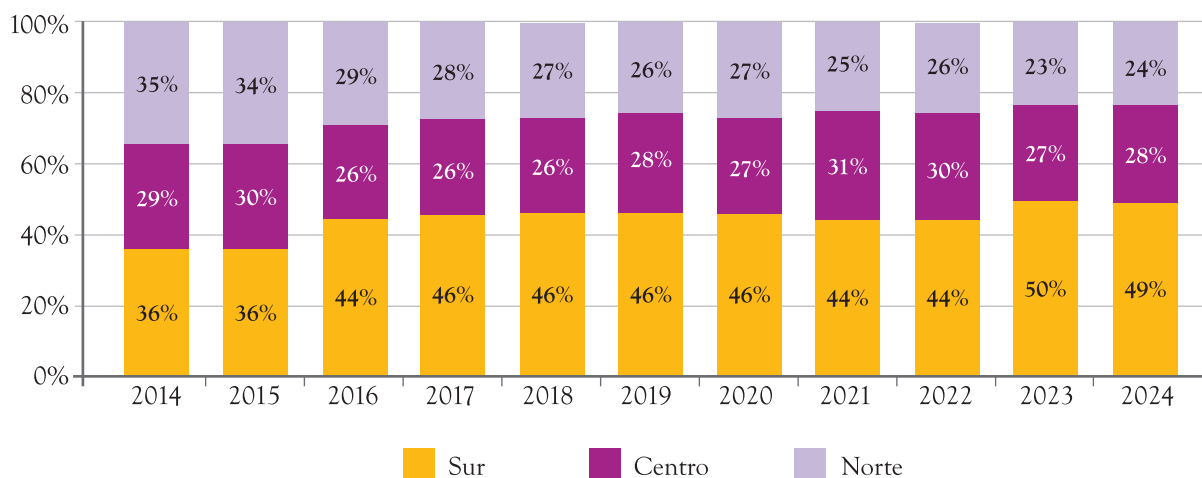
Fuente: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

Nota: Los datos del VPM del 2024 son preliminares. El gráfico incluye la estimación de oro artesanal.

Gráfico 15

**Valor de la producción minera por macrorregiones, 2014-2024**  
(Porcentajes)



Fuente: BCRP y Minem.

Elaboración: GPC.

### Valor de producción minera e impuesto a la renta

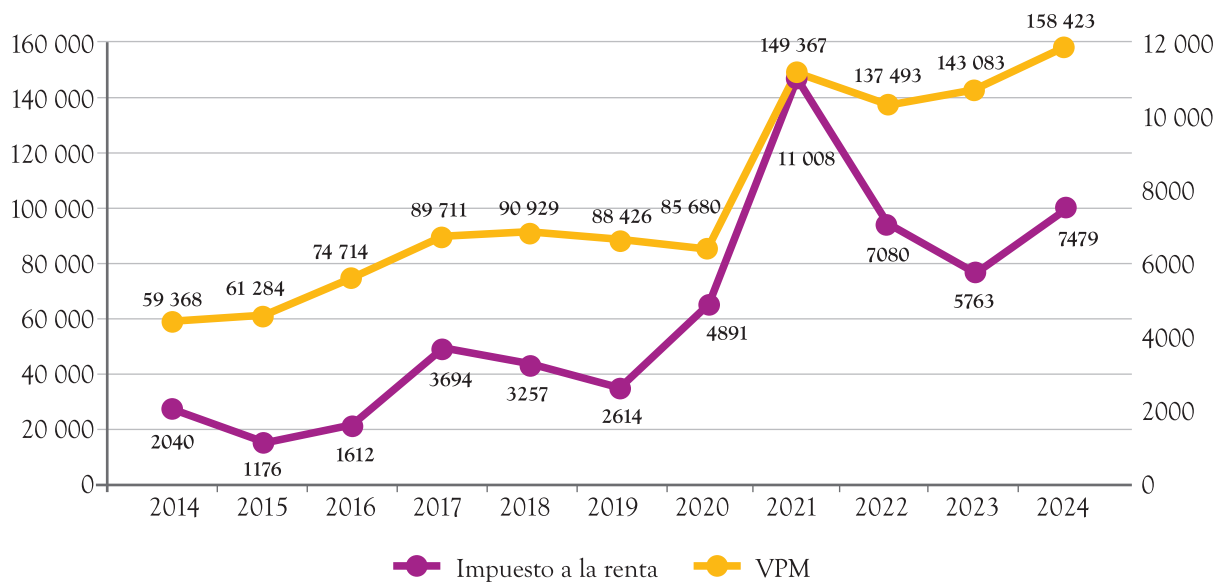
El impuesto a la renta (IR) constituye un indicador clave para evaluar el desempeño económico del sector minero, pues refleja directamente la evolución de las utilidades empresariales. De manera complementaria, el valor de la producción minera permite aproximarse al valor generado por la extracción de minerales. Ambas variables se analizan conjuntamente debido a su alta correlación y porque permiten comprender cómo se traslada la dinámica de producción y precios hacia la recaudación fiscal.

En el 2024, el IR del sector minero aumentó 30%, una variación considerablemente mayor al crecimiento del 11% registrado en el VPM. Este comportamiento reafirma la elevada sensibilidad de la recaudación tributaria frente a los movimientos de los precios internacionales: cuando las cotizaciones suben, los márgenes operativos se expanden más que proporcionalmente respecto del valor producido, lo que incrementa la base imponible del IR. Asimismo, el resultado del 2024 refleja un ajuste respecto al 2023, año en el que el IR se contrajo pese al aumento del VPM y a los altos precios de los minerales.

En el gráfico 16, al observar el periodo 2014-2024, destaca el desempeño del año 2021 en que se registraron simultáneamente VPM altos y una de las mayores recaudaciones de IR del periodo. La diferencia entre el IR del 2021 y el del 2024 se explica principalmente porque, en el 2021, la regularización del IR representó más de la mitad de lo recaudado; mientras que en el 2024 representó cerca del 30%. Este hecho estuvo impulsado por un contexto de precios históricamente altos y ganancias extraordinarias. El contraste entre ambos años evidencia que, aunque el 2024 fue un ejercicio positivo, su nivel de recaudación se situó por debajo de un año excepcionalmente favorable como el 2021.

Gráfico 16

#### Valor de la producción e impuesto a la renta del sector minero, 2014-2024 (Millones de soles)



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

Elaboración: GPC.

Notas: Los datos del VPM del 2024 son preliminares. El gráfico incluye la estimación de oro artesanal.

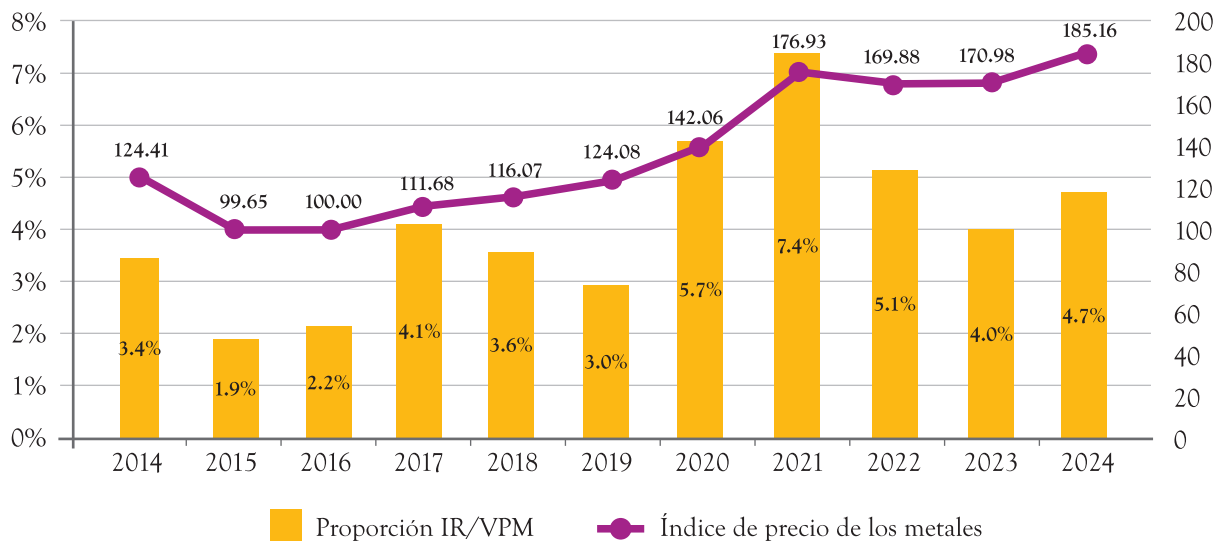
El IR incluye la regularización.

En el 2024, el indicador que mide la relación entre estas dos variables (IR/VPM) aumentó de 4.0% a 4.7%, lo que refleja una mayor captura fiscal de la renta generada por el sector (ver gráfico 17). Este incremento está directamente asociado al repunte del índice de precios de los metales, que alcanzó niveles elevados en el caso del oro, así como al buen desempeño de otros metales industriales.

El gráfico 17 evidencia que, cuando el índice de precios se eleva, la relación IR/VPM también tiende a aumentar debido a la expansión de los márgenes operativos y a la mejora en la rentabilidad de las empresas. Por el contrario, en años de caída en los precios —como 2015, 2020 y 2023— la proporción disminuye, incluso cuando el valor producido se mantiene relativamente estable.

Gráfico 17

**Impuesto a la renta como proporción del valor de la producción minera e índice de precio de los metales, 2014-2024**  
(Porcentajes)



Fuente: BCRP, Minem y Sunat.

Elaboración: GPC.

Notas: Los datos del VPM del 2024 son preliminares. El IR incluye la regularización.

### 1.1.5 Impuestos y el aporte fiscal de la minería

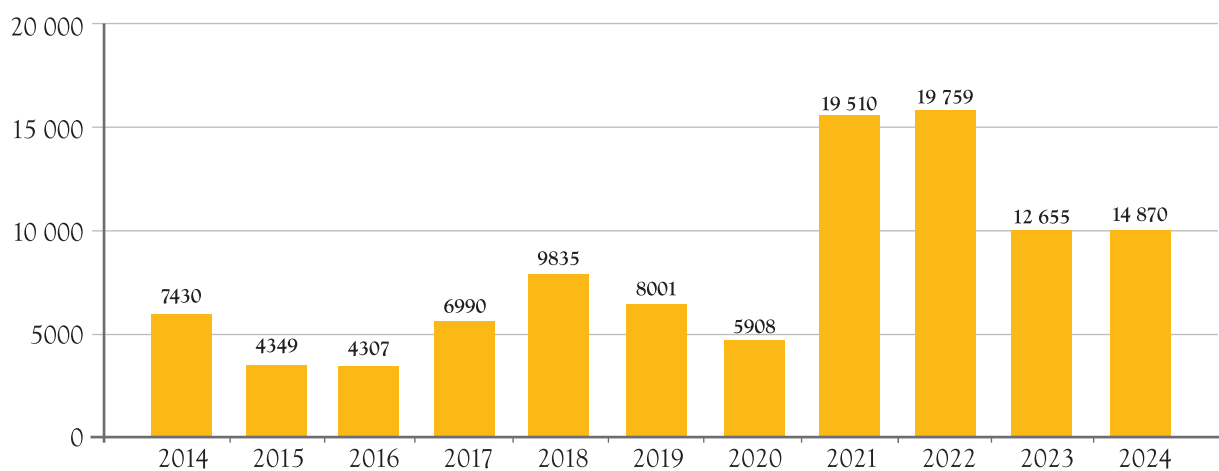
#### Tributos internos recaudados de la minería

Los ingresos tributarios, también denominados tributos internos, incluyen el IR de tercera categoría, el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), el IR de quinta categoría, las multas y la regularización del IR, entre otros. Tras los saltos registrados en el 2021 y el 2022, en los años posteriores ocurrió una contracción de alrededor de 6 mil millones de dólares respecto al 2022, como resultado de la contracción de la regularización, cuyo rezago aún se reflejó en el 2024 (ver gráfico 18).

La regularización del IR es la acción por la cual se hace efectivo el pago de la diferencia entre el monto total del impuesto declarado por la empresa y los pagos a cuenta realizados durante el año. Esa diferencia puede ser positiva o negativa en función de los precios y las utilidades que generen. En el 2022, la regularización sumó 5791 millones de soles correspondientes al ejercicio fiscal 2021; en el 2023 y el 2024 fue de 1000 millones de soles y 1400 millones de soles, respectivamente. Los menores montos por la regularización de un año fiscal se deben a la utilización de saldos a favor de las empresas contra obligaciones corrientes, lo que redujo el monto efectivo recaudado.

Gráfico 18

**Tributos internos recaudados de la minería, 2014-2024**  
(Millones de soles)



Fuente: Sunat.  
Elaboración: GPC.

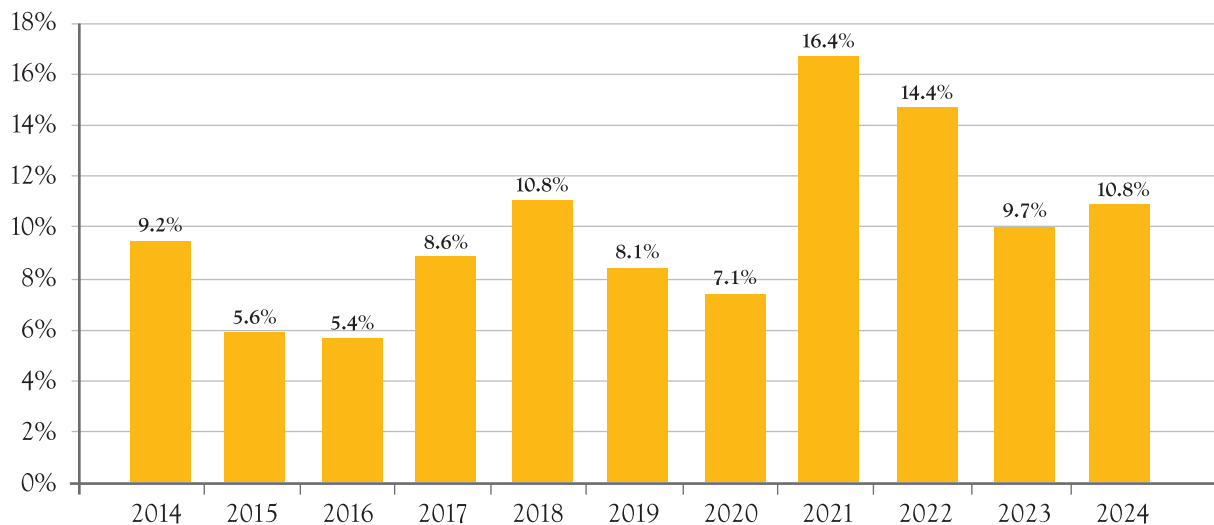
### Participación del sector minero en el total de tributos internos

Entre el 2014 y el 2024, el aporte promedio del sector minero a la recaudación nacional de tributos internos se situaba aproximadamente en el 9.7%. Durante la etapa del superciclo —cuando los precios eran menores que los actuales—, el sector minero llegó a representar casi el 25% de la recaudación nacional (ver gráfico 19).

Actualmente, dado el nivel de precios, algunos especialistas han empezado a catalogar este periodo como el inicio de un “nuevo superciclo”, impulsado por la transición energética y la digitalización, aunque dicho crecimiento aún no se refleja plenamente en su aporte a la recaudación fiscal total. En el 2023 y el 2024, este alcanzó el 9.7% y el 10.8%, respectivamente (ver gráfico 19).

Gráfico 19

### Aporte del sector minero al total de tributos internos, 2014-2024 (Porcentajes)



Fuente: Sunat.  
Elaboración: GPC.

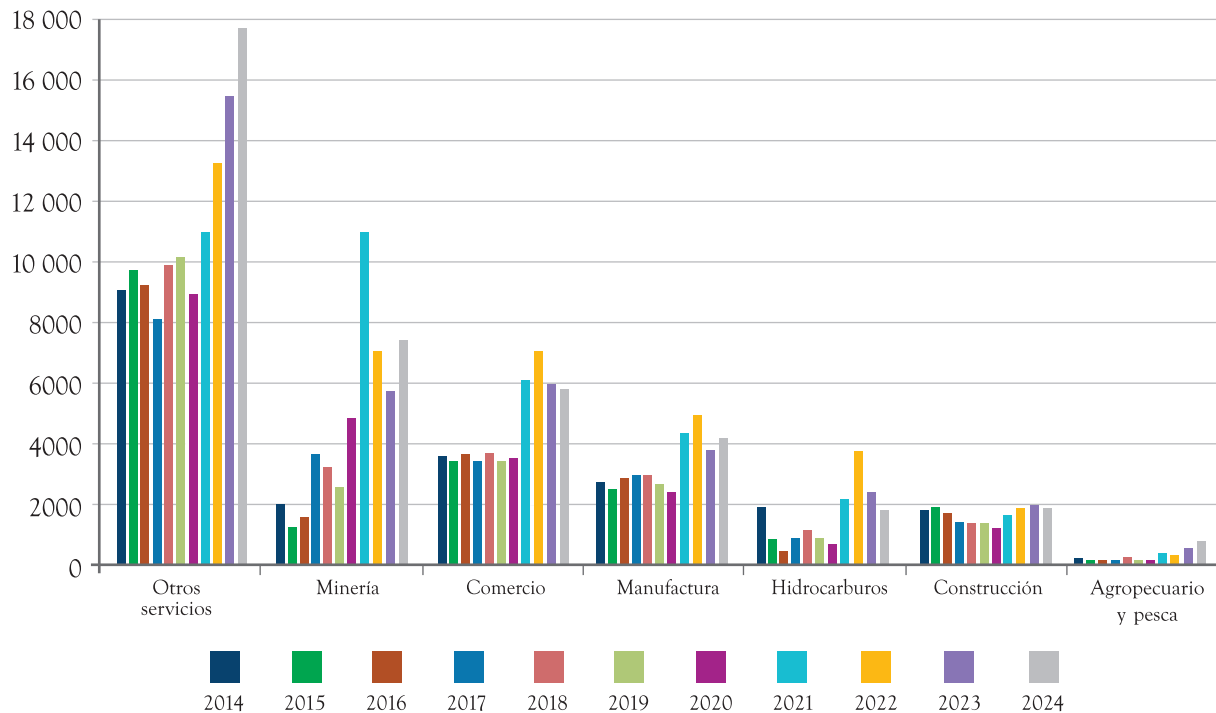
### Impuesto a la renta según actividad económica

En el 2024, todas las actividades —a excepción de hidrocarburos— registraron un aumento en la recaudación del IR o, en su defecto, esta recaudación se mantuvo relativamente estable (ver gráfico 20). El sector servicios creció en 15%, minería en 30% y manufactura en 10%. Por su parte, los sectores agropecuario y pesca destacaron con un incremento del 48%. Del otro lado, tenemos que el sector hidrocarburos registró una contracción del 25%, mientras que la construcción en 15%, y comercio en 2%. En el agregado, la recaudación del IR aumentó en 3843 millones de soles.

Los sectores con mayor aporte a la recaudación del IR en el 2024 fueron los siguientes: otros servicios (44%), minería (19%), comercio (15%) y manufactura (11%); mientras que los demás se encontraron por debajo del 5%. Al igual que en los tributos internos, durante el superciclo, el aporte del sector minero llegó a superar el 50%. Si bien esto podría explicarse por el crecimiento de otros sectores y su consecuente aporte relativo —además del declive de las reservas y la disminución de las leyes del mineral, que encarecen la extracción—, el nivel actual de aporte resulta insuficiente.

Gráfico 20

### Impuesto a la renta por actividad económica, incluida la regularización, 2014-2024 (Millones de soles)



Fuente: Sunat.

Elaboración: GPC.

Nota: Debido a la naturaleza de la regularización del IR, el cálculo se hace de la siguiente manera: para obtener el dato del 2024, se suman los pagos a cuenta del ejercicio 2023, con el importe de regularización del IR registrado en el 2024.

### Resultados de las medidas tributarias creadas en la reforma del 2011

El balance final de la reforma tributaria aplicada al sector no fue el esperado. Si bien entre el 2012 y el 2017 se recaudó más de lo que se hubiera obtenido de continuar con el esquema tributario vigente hasta el 2011, los montos no se acercaron a los 3000 millones de soles anuales anunciados por el gobierno de Ollanta Humala, que contemplaba un escenario de altos precios.

A partir del 2018 y, sobre todo, desde el 2021, los ingresos por regalías mineras (RM) y por el impuesto especial a la minería (IEM) registraron un incremento significativo, impulsado por las altas cotizaciones de los minerales, que elevaron considerablemente las utilidades de las empresas.

El instrumento más importante —por el monto recaudado, su tendencia creciente y su mayor cobertura— es la regalía minera (Ley 29788), que alcanzó un total de 1868 millones de soles en el 2024 (ver cuadro 5). Sin embargo, en términos de la captura de la renta, puede afirmarse que el cambio de la base de cálculo de la regalía minera, realizado en el 2011, no resultó adecuado para los intereses del país ni de las regiones, dado que dichas regalías al ser deducibles para el cálculo de la base imponible reducen el IR y por tanto los ingresos por canon minero que reciben las regiones.

Le sigue en orden de relevancia el impuesto especial a la minería (IEM), aplicado a las empresas sin contratos de estabilidad jurídica, que en el 2024 recaudó 1466 millones de soles —también deducibles para el cálculo de la base imponible del IR—. A este le siguen las regalías contractuales y el gravamen especial a la minería (GEM), este último aplicado a las empresas con contratos de estabilidad jurídica.

Tal como se ha señalado en reportes anteriores, la tendencia creciente de los recursos provenientes del IEM está asociada a la trayectoria decreciente de los ingresos del GEM. Esto se explica por la reducción del número de empresas con contratos de estabilidad jurídica en los últimos diez años, con el consiguiente aumento de aquellas que comienzan a tributar el IEM.

Cuadro 5

**Recaudación por las medidas tributarias del sector minero, 2014-2024**

(Millones de soles)

Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Impuesto especial a la minería	372	208	236	638	770	545	430	1802	1608	1233	1465
Regalías mineras, Ley 28258 (contractual)	121	199	206	261	267	586	314	931	137	171	162
Regalías mineras, Ley 29788	529	352	520	809	980	883	889	2641	2065	1768	1868
Gravamen especial a la minería	535	344	102	66	88	40	16	199	168	56	17
<b>Total</b>	<b>1557</b>	<b>1103</b>	<b>1063</b>	<b>1774</b>	<b>2106</b>	<b>2055</b>	<b>1648</b>	<b>5573</b>	<b>3979</b>	<b>3228</b>	<b>3513</b>

Fuente: Sunat.  
Elaboración GPC.

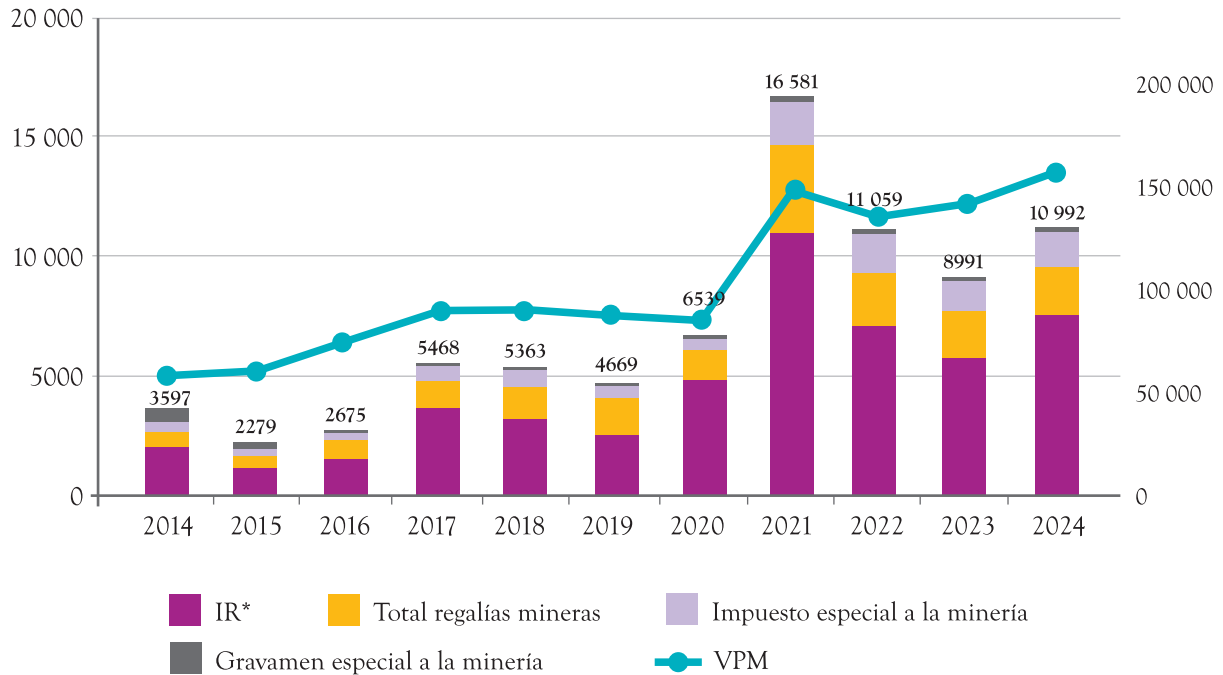
### 1.1.6 La renta minera capturada por el Estado

La renta minera que obtiene el Estado por la extracción de los recursos minerales se compone del IR, las regalías mineras —incluida la regalía contractual—, el GEM y el IEM. Entre los años 2021 y 2024, la renta capturada por el Estado disminuyó en 34%, al pasar de 16 581 millones de soles a 10 992 millones de soles (ver gráfico 21). Respecto al año anterior, los componentes que más crecieron fueron el IR (30%) y el IEM (19%), mientras que el GEM se redujo en 69%. En el 2024, el crecimiento del valor de la producción se alineó con el aumento de la renta capturada por el Estado, a diferencia de lo ocurrido el año anterior.

Como se indicó anteriormente, la renta minera capturada por el Estado y el valor de la producción minera son dos variables que presentan una correlación positiva, salvo en algunos periodos, como en el 2021-2024, cuando estas variables se distanciaron. Eso mismo sucedió en el periodo 2014-2016, aunque en ese caso se trató de una etapa de caída significativa de las cotizaciones de los minerales, lo que no ha sucedido en los últimos años.

Gráfico 21

**Renta minera capturada por el Estado y valor de la producción minera, 2014-2024**  
(Millones de soles)



Fuente: BCRP, Minem y Sunat.

Elaboración: GPC.

Notas: Los datos del VPM del 2024 son preliminares. \*Debido a la naturaleza de la regularización del IR, el cálculo se hace de la siguiente manera: para obtener el dato del 2024, se suman los pagos a cuenta del ejercicio 2024, con el importe de regularización del IR registrado en el 2025.

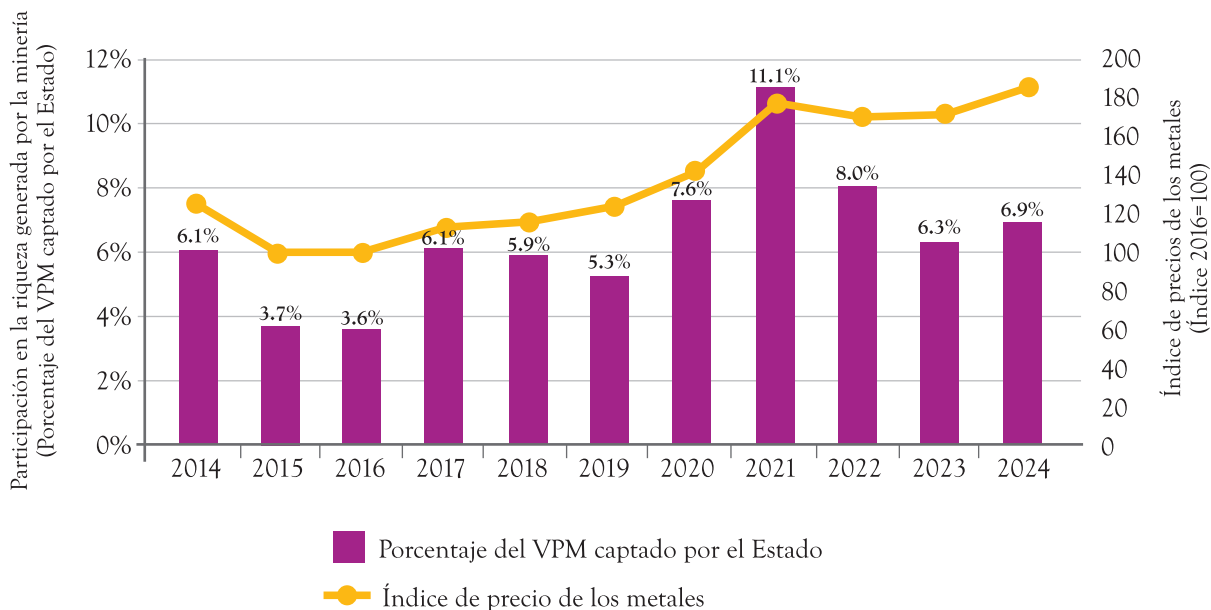
**Participación del Estado en la renta generada por el sector minero**

Luego del salto registrado en el 2021, cuando la renta capturada por el Estado alcanzó el 11.8%, este indicador se redujo de manera significativa en los años posteriores hasta situarse en 6.9% en el 2024, pese a que el índice de precios se encontraba en sus niveles más elevados e incluso superiores a los del 2021 (ver gráfico 22).

En suma, el comportamiento de los precios de los minerales entre los años 2021 y 2024 sugiere que estamos ante el inicio de un ciclo de auge minero; con todo, los ingresos tributarios del sector —en particular el IR— no parecen reflejar esta coyuntura favorable. Esta situación configura un escenario de altas cotizaciones y baja tributación, cuyas causas requieren una evaluación más exhaustiva y la acción de las autoridades competentes.

Gráfico 22

**Participación del Estado en la riqueza generada por el sector minero e índice de precios de los metales, 2014-2024 (Porcentajes)**



Fuente: BCRP, Minem, Sunat y FMI.  
Elaboración: GPC.

Notas: Los datos del VPM del 2024 son preliminares. Debido a la naturaleza de la regularización del IR, el cálculo se hace de la siguiente manera: para obtener el dato del 2024, se suman los pagos a cuenta del ejercicio 2024, con el importe de regularización del IR registrado en el 2025.

## 1.2 GENERACIÓN DE LA RENTA DE LOS HIDROCARBUROS

### 1.2.1 La producción de gas y petróleo

#### Participación del sector hidrocarburífero en el producto bruto interno

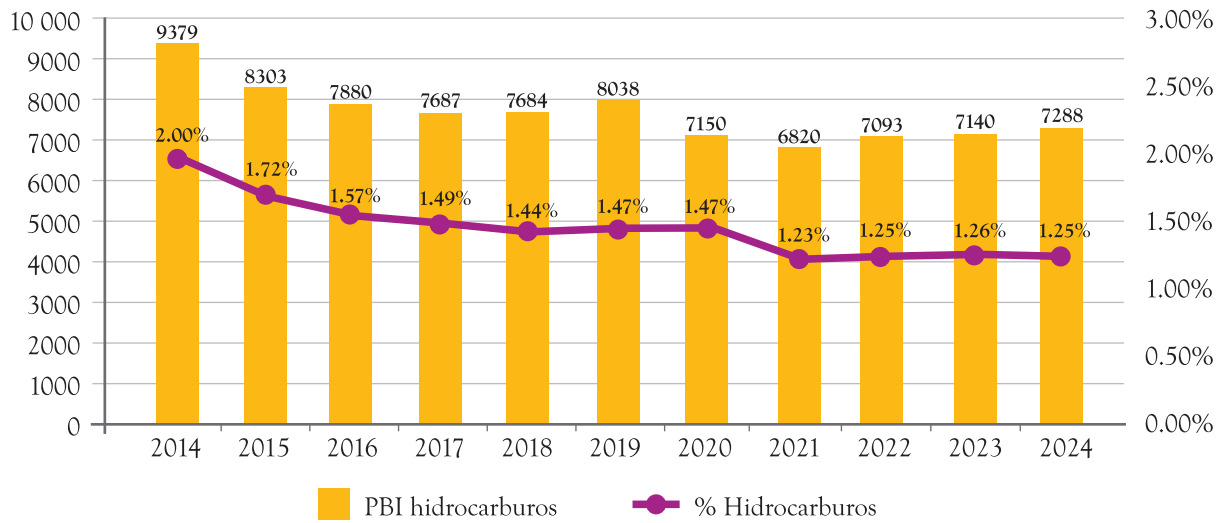
Entre el 2020 y el 2024, el PBI del sector hidrocarburos mostró una tendencia de relativo estancamiento. En términos de valor, el PBI del 2024 se mantuvo por debajo del valor alcanzado en el 2019; en términos relativos, en los últimos cuatro años ha aportado en promedio, el 1.25% del PBI nacional, cifra inferior al 2% registrado en el 2014 (ver gráfico 23).

En el 2024, el PBI del sector creció apenas 2%, lejos de la proyección del MEF<sup>10</sup> de 4.4%. Esta proyección anticipaba un aumento en la producción de gas natural y líquidos de gas natural (LGN), impulsado por la mejora de la demanda interna vinculada con los programas de masificación, así como por la normalización de operaciones de los lotes destinados al mercado externo (56 y 57). Adicionalmente, se preveía una recuperación progresiva de la producción de petróleo en el lote 95 y el reinicio gradual de los lotes 192 y 67.

10 Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027.

Gráfico 23

**PBI real del sector hidrocarburífero y participación en el PBI total, 2014-2024**  
(Millones de soles del 2007 y porcentajes)



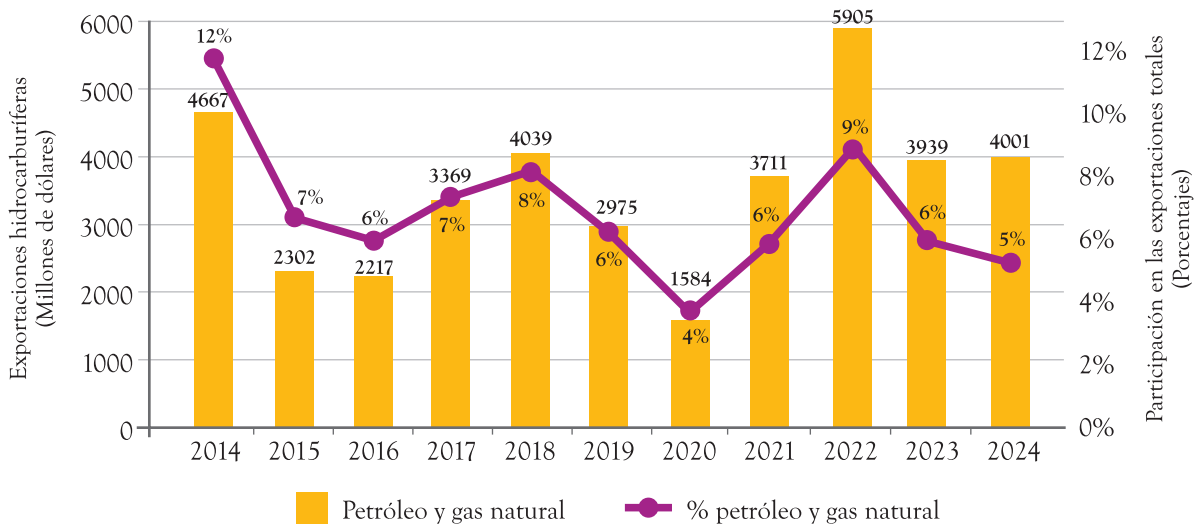
Fuente: BCRP.  
Elaboración: GPC.  
Nota: Información actualizada el 12 de julio del 2025.

**Exportaciones de hidrocarburos**

Como se puede observar en el gráfico 24, durante el periodo 2014-2024, el 2022 fue un año excepcional para el sector hidrocarburos, —en especial para el gas natural por las altas cotizaciones que tuvo ese año—. El valor de las exportaciones de petróleo y gas natural en el 2024, que ascendió a 4000 millones de dólares, refleja niveles de precios comparativamente menores: 11 dólares por MBTU para el gas que va hacia Europa y 76 dólares para el petróleo, como veremos más adelante.

Gráfico 24

**Participación del petróleo y gas natural en el total de exportaciones, 2014-2024**  
(Millones de dólares FOB y porcentajes)



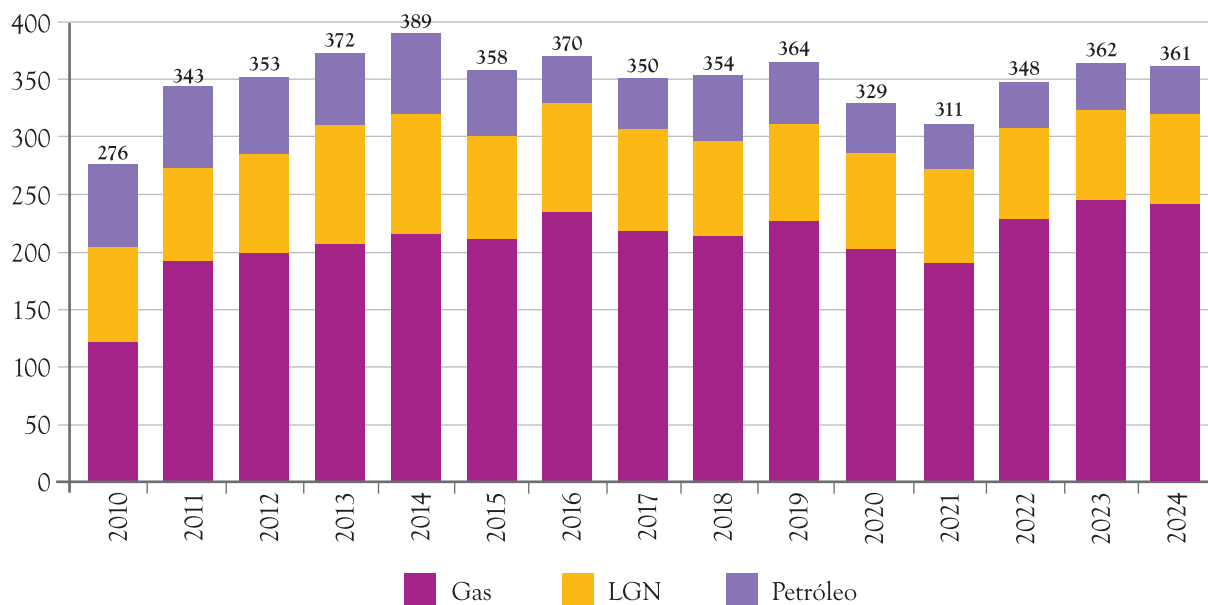
Fuente: BCRP.  
Elaboración: GPC.  
Nota: Información actualizada el 12 de julio del 2025.

### Producción según tipo de hidrocarburo

En los últimos diez años, la producción de hidrocarburos se ha mantenido relativamente estancada, con ligeras variaciones interanuales positivas y negativas. Las más significativas ocurrieron entre 2020 y 2021, debido a la disminución en la producción del gas natural. En el 2024, el volumen de hidrocarburos disminuyó en 0.3% respecto al año anterior, debido a un retroceso del 2% en la producción de gas natural en Camisea, que pasó de 247 mil barriles equivalentes por día en el 2023 a 242 mil en el 2024. En contraste, la producción de petróleo aumentó 4%, impulsada por el lote 95 en Loreto (ver gráfico 25). La caída en la producción de Camisea se atribuye a factores operativos, de infraestructura, climáticos y de mercado.

Gráfico 25

#### Volumen de producción anual de hidrocarburos, 2010-2024 (Miles de barriles equivalentes por día)



Fuente: Perupetro.

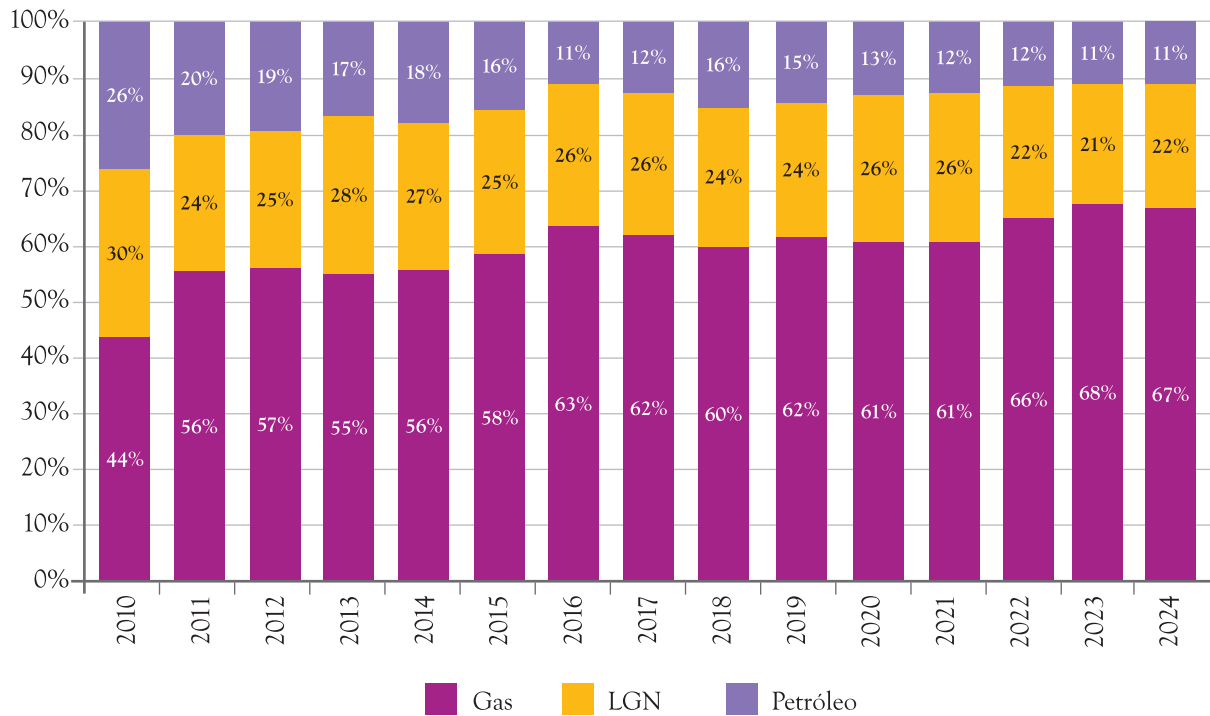
Elaboración: GPC.

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

En los últimos tres años, el peso relativo del gas natural sobre el total de la producción aumentó, pasó de un promedio de 61% en los años previos al 67%. En ese mismo periodo, el peso relativo del petróleo disminuyó de 15% en el 2019 al 11% en el 2024; mientras que el de los líquidos de gas natural descendió del 24% al 22% (ver gráfico 26).

Gráfico 26

**Distribución del volumen de la producción de hidrocarburos según recurso, 2010-2024**  
(Porcentajes)



Fuente: Perupetro.  
Elaboración: GPC.

### 1.2.2 Alta volatilidad de los precios de los hidrocarburos

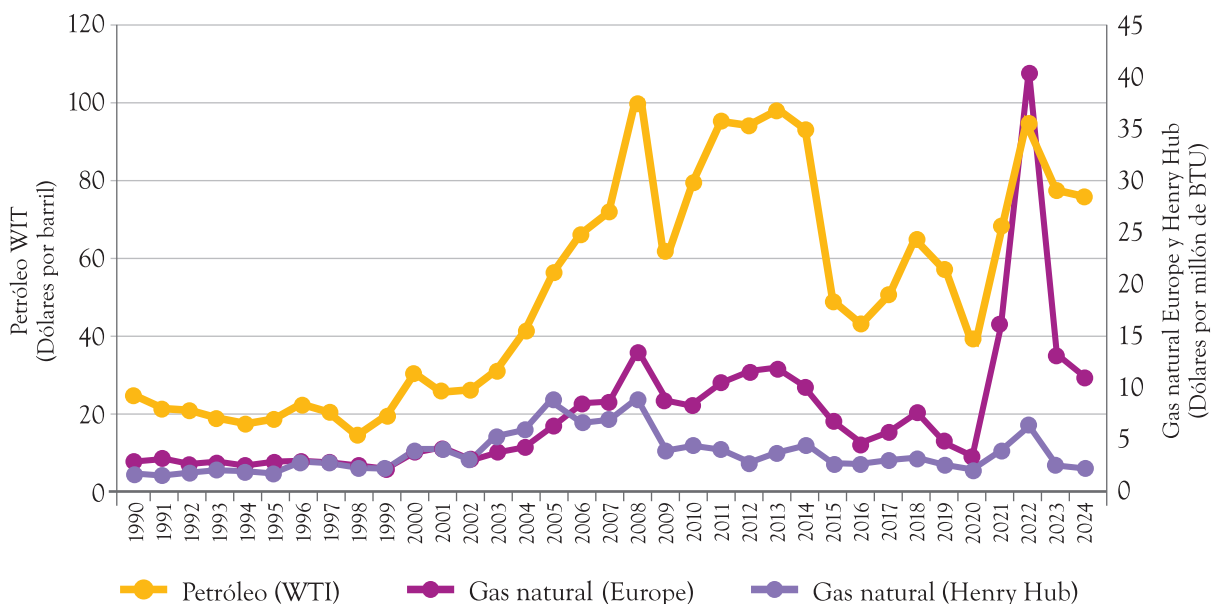
La volatilidad de los precios ha sido una característica del sector hidrocarburos durante los últimos 15 años. Esta se acentuó entre el 2021 y el 2024, en un contexto global marcado por cambios en las variables económicas (oferta/demanda, crecimiento económico, especulación financiera, etc.) y políticas (tensiones geopolíticas crecientes, guerras, políticas de Trump).

El precio del gas en el mercado europeo cayó de 40 dólares por millón de BTU en el 2022 a 11 dólares en el 2024, mientras que en el mercado estadounidense (precio Henry Hub) descendió de 6 a 2 dólares por la misma medida. En el caso del petróleo, el precio pasó de 94 dólares por barril en el 2022 a 76 dólares en el 2024 (ver gráfico 27).

Como se ha indicado ya en el Reporte de Vigilancia 28, las exportaciones de gas de Camisa se destinan en su mayoría al mercado europeo, ya que ofrece mejores precios.

Gráfico 27

**Variación anual del precio de los hidrocarburos, 1990-2024**  
(Dólares por barril)



Fuente: Banco Mundial.  
Elaboración: GPC.

### 1.2.3 Inversión en hidrocarburos

En el Reporte 28, se señaló que en la última década las inversiones en hidrocarburos tendieron a la baja, en particular las destinadas a exploración, que fueron mínimas entre el 2021 y el 2023.

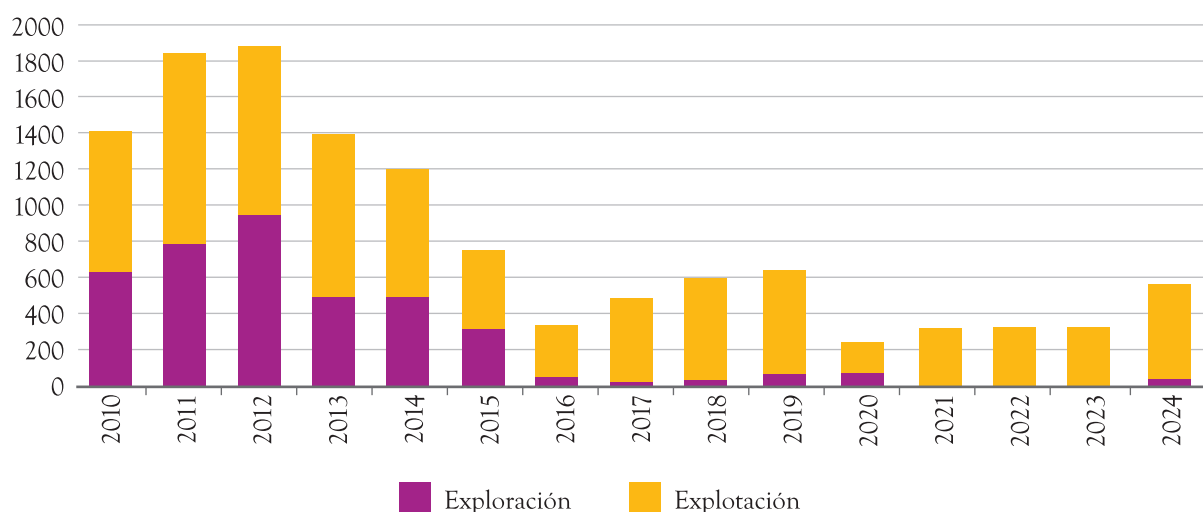
En el 2024, se observó un ligero repunte de la inversión, con un total de 525 millones de dólares invertidos principalmente por Pluspetrol Camisea en la selva de Cusco y PetroTal, en Loreto, destinados a explotación. La inversión en exploración, que pasó de 2 a 39 millones de dólares, la realizó la empresa Anarko Perú en los lotes Z61, Z62 y Z63, ubicados en La Libertad (ver gráfico 28).

De cualquier forma, el monto total invertido en el 2024, que alcanzó los 564 millones de dólares, sigue siendo inferior a los 1000 millones de dólares proyectados por Perupetro para dicho año.

Gráfico 28

**Inversión en hidrocarburos, 2010-2024**

(Millones de dólares)



Fuente: Perupetro.  
Elaboración: GPC.

**Número de pozos perforados**

El número de pozos perforados durante el 2024 fue de 62, lo que representó una recuperación respecto al 2023; aunque todavía este número se encuentra por debajo del registrado tanto en el 2021 como en el 2022 (ver cuadro 6).

De ese total, 58 pozos corresponden al rubro desarrollo y solo dos a los de exploración y confirmatorio. La mayor parte de los pozos de desarrollo se ubican en la costa norte: 18 en el lote 3 y 34 en el lote 4, todos a cargo de la empresa UNNA Energía.

Cuadro 6

**Número de pozos perforados, 1994-2024**

Año	Exploratorio	Desarrollo	Confirmatorio
1994-1999	36	367	–
2000-2004	22	135	–
2005-2009	31	656	10
2010-2014	49	817	12
2015	4	80	3
2016	–	44	–
2017	4	135	–
2018	5	170	–
2019	3	187	3
2020	1	38	–
2021	1	109	–
2022	–	91	–
2023	–	41	–
2024	2	58	2

Fuente: Perupetro.  
Elaboración: GPC.

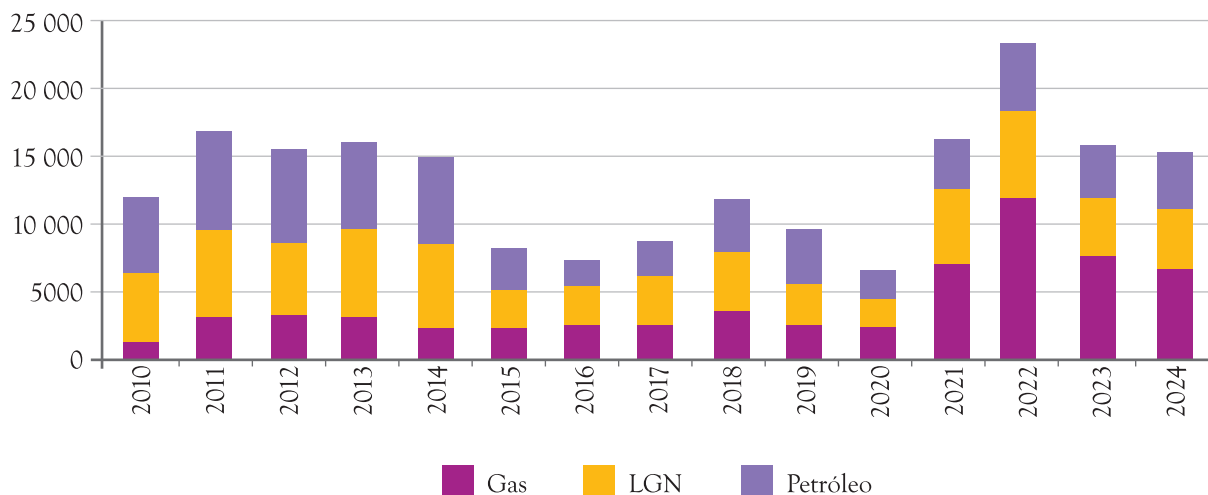
### 1.2.4 Valor de la producción de los hidrocarburos (VPH)

Desde el 2021, los precios de los hidrocarburos han sido el principal factor que ha determinado la evolución –positiva o negativa– del valor de producción del sector. El año 2024, el VPH disminuyó por segundo año consecutivo, esta vez en 4% respecto al año anterior, al pasar de 15 824 millones de soles a 15 243 millones de soles.

Este resultado negativo se debe a que el valor de producción del gas natural cayó en 11%, de 7554 millones de soles a 6742 millones de soles. El valor de los líquidos de gas aumentó 5%, mientras que el del petróleo lo hizo solo 1% (ver gráfico 29). A pesar de esta caída, el VPH del 2024 se mantuvo por encima del nivel previo a la pandemia debido principalmente al mayor nivel de los precios, tal como se explicó anteriormente.

Gráfico 29

#### Valor de la producción de hidrocarburos según tipo de recurso, 2010-2024 (Millones de soles)



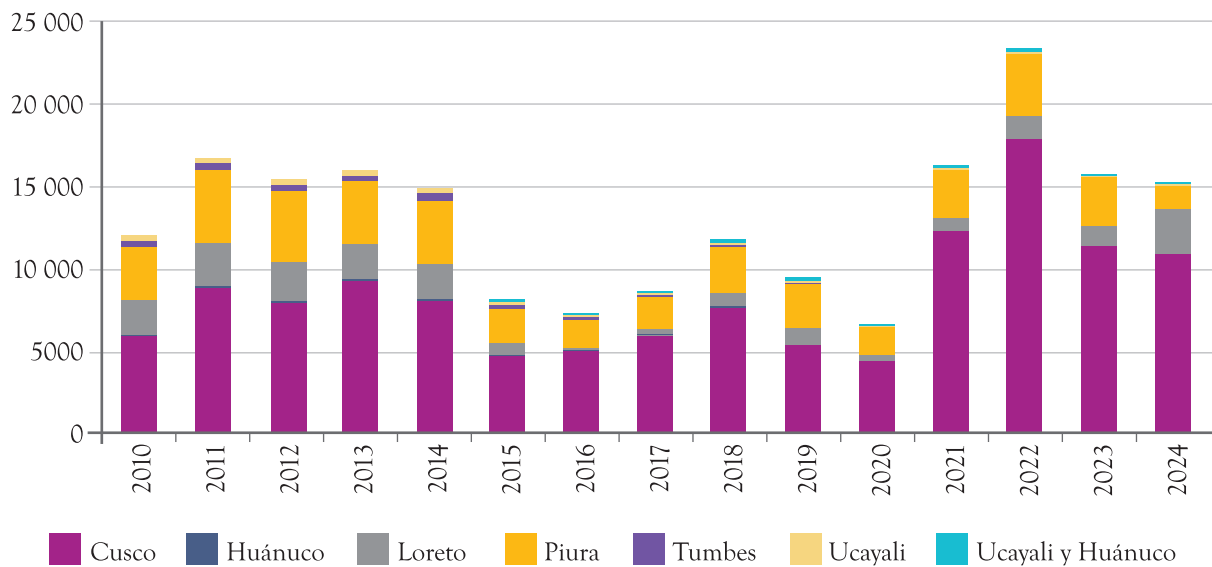
Fuente: Perupetro.  
Elaboración: GPC.

#### Valor de la producción de hidrocarburos según región

El VPH se concentra territorialmente en dos regiones: Cusco y Piura, que juntas representan el 90% del total, siendo Cusco la principal aportante con el 72% del valor total. Estas mismas regiones, además de Ucayali, registran una evolución negativa en su valor de producción. En cambio, las regiones con variaciones positivas son Loreto, cuyo valor de producción se ha ido recuperando progresivamente desde el año 2020 tras una caída pronunciada, y Tumbes, que presenta signos de recuperación después de tres años consecutivos de mostrar cifras mínimas (ver gráfico 30).

Gráfico 30

**Valor de la producción de hidrocarburos según región, 2010-2024**  
(Millones de soles)



Fuente: Perupetro.  
Elaboración: GPC.

### 1.2.5 La renta de los hidrocarburos capturada por el Estado

#### Composición de la renta capturada por el Estado

La renta de los hidrocarburos (RH) está compuesta por el IR de tercera categoría y las regalías petroleras y del gas que pagan las empresas. Las regalías son las más importantes pues representan el 71% del total, mientras que el IR aporta el 29% restante (ver gráfico 31).

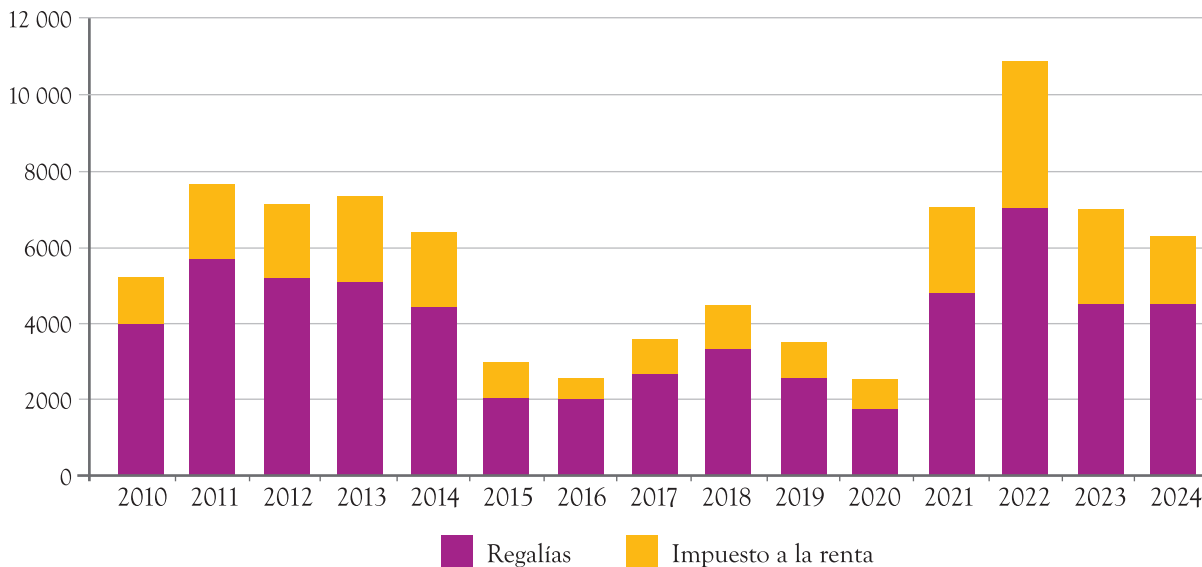
En línea con el comportamiento de los precios, en el 2024 la RH continuó disminuyendo, esta vez en 9%. No obstante, la caída fue menor que en el 2023, cuando se redujo 36%, al pasar de 7012 millones de soles a 6378 millones de soles.

En cuanto a su composición, esta vez el IR cayó en 25%, pasó de 2508 millones de soles a 1872 millones de soles; mientras que las regalías se mantuvieron sin variación en 4505 millones de soles. En cambio, en el 2023, ambos componentes registraron caídas significativas<sup>11</sup>.

11 Grupo Propuesta Ciudadana. (2024). Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional 28, Balance 2023, pág. 36.

Gráfico 31

**Renta de los hidrocarburos capturada por el Estado, 2010-2024**  
(Millones de soles)



Fuente: Sunat y Perupetro.

Elaboración: GPC.

Nota: Debido a la naturaleza de la regularización del IR, el cálculo se hace de la siguiente manera: para obtener el dato del 2024, se suman los pagos a cuenta del ejercicio 2024, con el importe de regularización del IR registrado en el 2025.

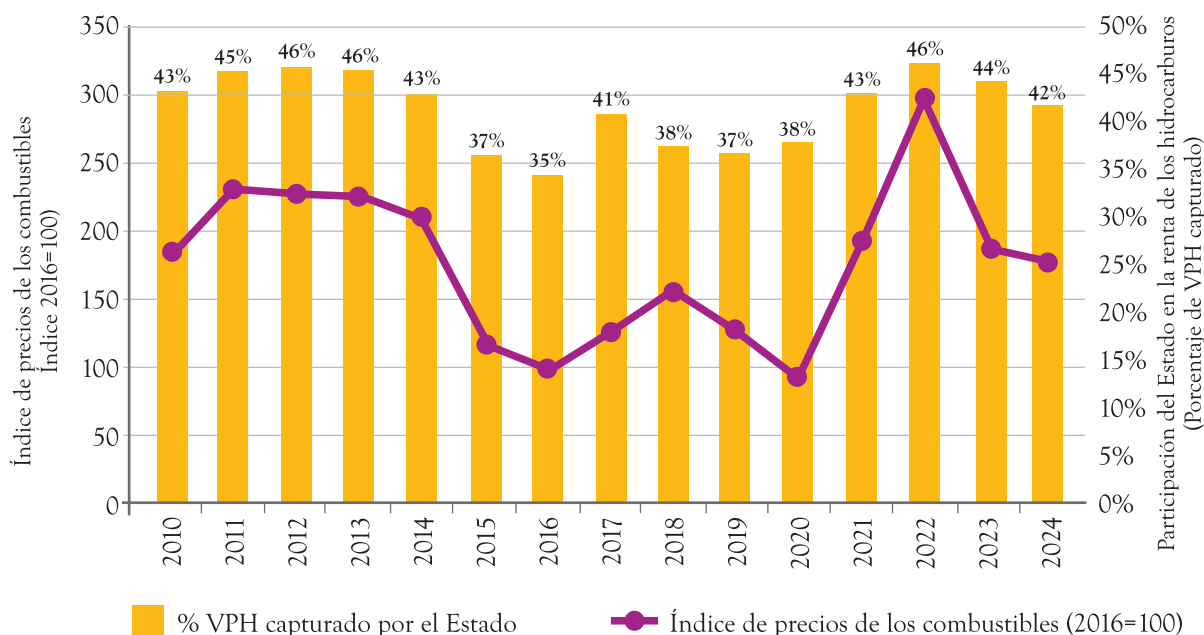
**Participación del Estado en la renta de los hidrocarburos**

El indicador utilizado para medir la participación del Estado en la riqueza generada por esta actividad relaciona los ingresos por IR de tercera categoría y regalías con el valor de la producción de hidrocarburos.

Como se aprecia en el gráfico 32, este indicador muestra una evolución volátil durante el periodo considerado. Registra los porcentajes más elevados en los años 2012 y 2013, con un promedio de 46%, lo que significa que, por cada 100 soles de riqueza generada, 46 soles ingresaron a las arcas fiscales. En los años siguientes, este indicador disminuyó hasta llegar al 35% en el 2016. Después de la pandemia, como resultado de mayores cotizaciones, el indicador repuntó y alcanzó nuevamente el 46% en el 2022, para luego retroceder a 42% en el 2024.

Gráfico 32

**Participación del Estado en la renta de los hidrocarburos e índice de precios de los combustibles, 2010-2024**  
(Porcentajes e índice 2016=100)



Fuente: Perupetro, Sunat y FMI.  
Elaboración: GPC.

### 1.3 BALANCE DE LA RENTA MINERA E HIDROCARBUROS

#### Tributos internos

En los sectores minero e hidrocarburos, los tributos internos están constituidos por el IR de tercera categoría, el IGV, el ISC y otros impuestos de menor relevancia. ¿Cuál es el aporte tributario de la minería y de los hidrocarburos al fisco, en comparación con los otros sectores de la economía? Es una pregunta relevante si consideramos que los gremios empresariales de este sector y los medios de comunicación afines suelen difundir mensajes que resaltan la gran importancia de su contribución a los ingresos fiscales del país y al presupuesto de las regiones donde operan mediante el canon y las regalías.

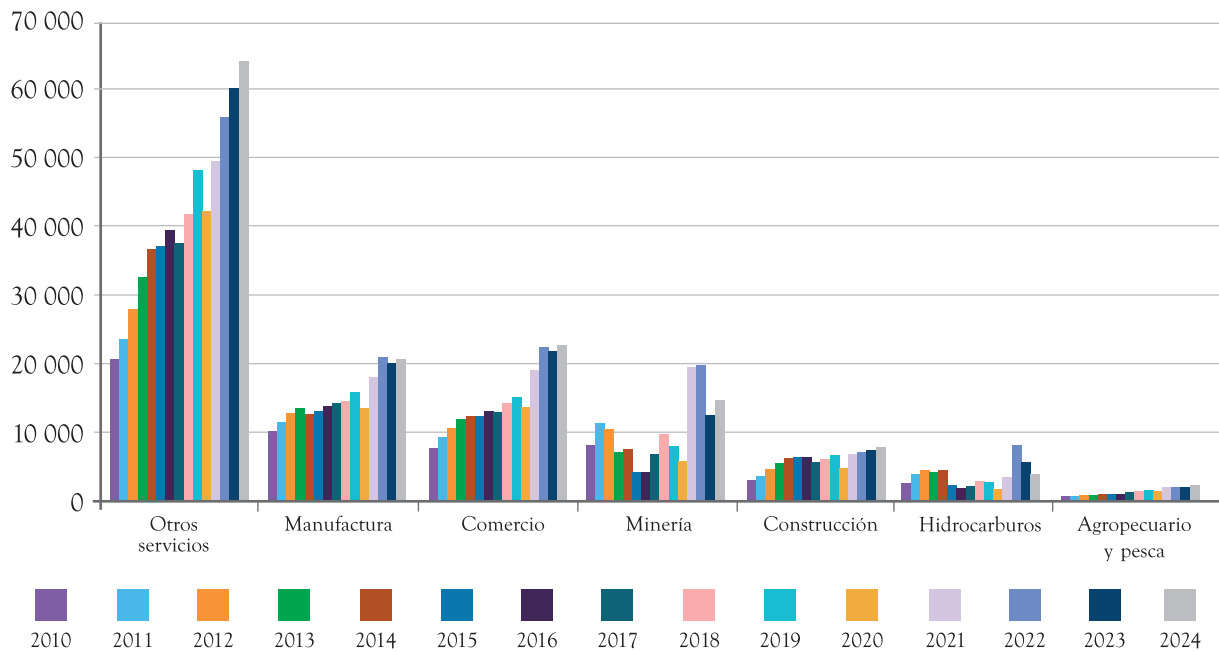
Tomando el periodo 2010-2024, el aporte conjunto de los sectores minero e hidrocarburos fue de 15%. Por encima de esta cifra se ubicó el rubro llamado “otros servicios”<sup>12</sup> con 45%, seguido de manufactura y comercio, con 16% cada uno (ver gráfico 33). Para el año 2024, el aporte de “otros servicios” alcanzó el 47%, equivalente a 64 641 millones de soles; en tanto, la minería e hidrocarburos sumaron 17%, el equivalente a 18 894 millones de soles.

En síntesis, el aporte del sector minero fue significativo —aunque no tanto como señalaron los medios de comunicación— y giró alrededor del 11% del total; mientras que el sector hidrocarburos representó aproximadamente el 4% en ese periodo. Además, el aporte del sector minero fue bastante volátil, como se detallará a continuación.

<sup>12</sup> Según reportes de la Sunat, el sector “otros servicios” incluye: intermediación financiera, telecomunicaciones, transportes, generación de electricidad y agua, turismo y hotelería, salud, entre otros.

Gráfico 33

**Tributos internos por actividad económica, 2010-2024**  
(Millones de soles)



Fuente: Sunat.  
Elaboración: GPC.

**Renta minera y de los hidrocarburos capturada por el Estado**

Lo primero a resaltar es que el periodo 2021-2024 marca un ciclo de auge tanto de la renta minera como de la de hidrocarburos, impulsado principalmente por las altas cotizaciones internacionales del oro, el cobre y el gas natural.

Este contexto favorable mostró señales de mayor sostenibilidad en el sector minero, donde el cobre y oro se mantuvieron como los principales minerales exportados: el cobre por su demanda creciente vinculada a la transición energética, y el oro por su rol de activo refugio en contextos de incertidumbre e inestabilidad en la economía mundial.

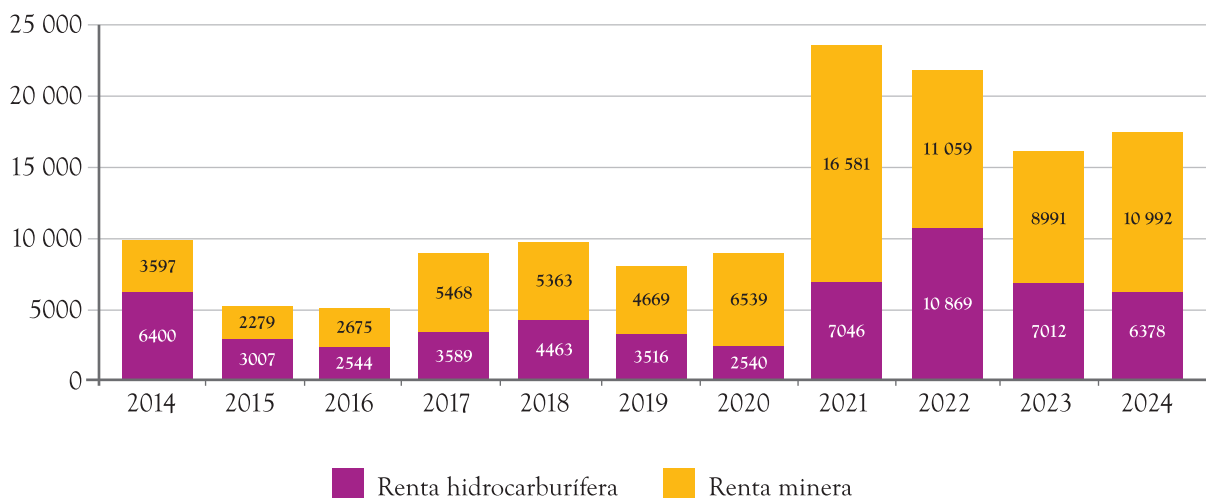
En el sector hidrocarburos, en cambio, las perspectivas fueron menos promisorias. Con excepción del proyecto Camisea en Cusco, la actividad enfrentó un panorama incierto en otras regiones debido a los factores que se han señalado previamente en este informe.

Como se indicó en el Reporte 28, durante el período 2022-2023 la renta capturada por el Estado de la minería y los hidrocarburos en conjunto se retrajo en un 27%, principalmente debido al retroceso en las cotizaciones del gas natural. En el 2024, se observó una recuperación significativa de la renta minera, que se incrementó en un 22% respecto al año anterior, al pasar de 8991 millones de soles a 10 992 millones de soles. A su vez, la renta del sector hidrocarburos continuó en descenso: cayó de 7012 millones de soles a 6378 millones de soles, lo que equivale a una variación de -9%. La renta de ambos sectores en conjunto, registró un aumento de 8.5% (ver gráfico 34).

Gráfico 34

**Renta minera y de hidrocarburos capturada por el Estado según sector, 2014-2024**

(Millones de soles)



Fuente: Perupetro, Minem y Sunat.

Elaboración: GPC.

Para finalizar este balance, veamos el indicador que mide la participación del Estado en la renta generada por las actividades minera y de hidrocarburos. Para una adecuada interpretación de los datos, es necesario plantear algunas precisiones que diferencian a estos sectores.

En primer lugar, en el sector minero el aporte tributario más importante al Estado proviene del IR de tercera categoría, mientras que en el de hidrocarburos la principal fuente deriva de las regalías, calculadas sobre el valor de las ventas de gas y petróleo.

En segundo lugar, el esquema tributario minero es más complejo, ya que está compuesto por pagos tributarios (IR, impuesto a la distribución de dividendos, IEM) y no tributarios (regalía minera, regalía contractual, GEM).

En tercer lugar, la actividad de hidrocarburos opera mediante contratos de servicios y de licencia —que son la mayor parte y en los cuales se fija el porcentaje de la regalía a pagar por lote—, en cambio, las empresas mineras operan según el marco tributario vigente y los contratos de estabilidad jurídica suscritos con el Estado, la mayoría de los cuales han concluido.

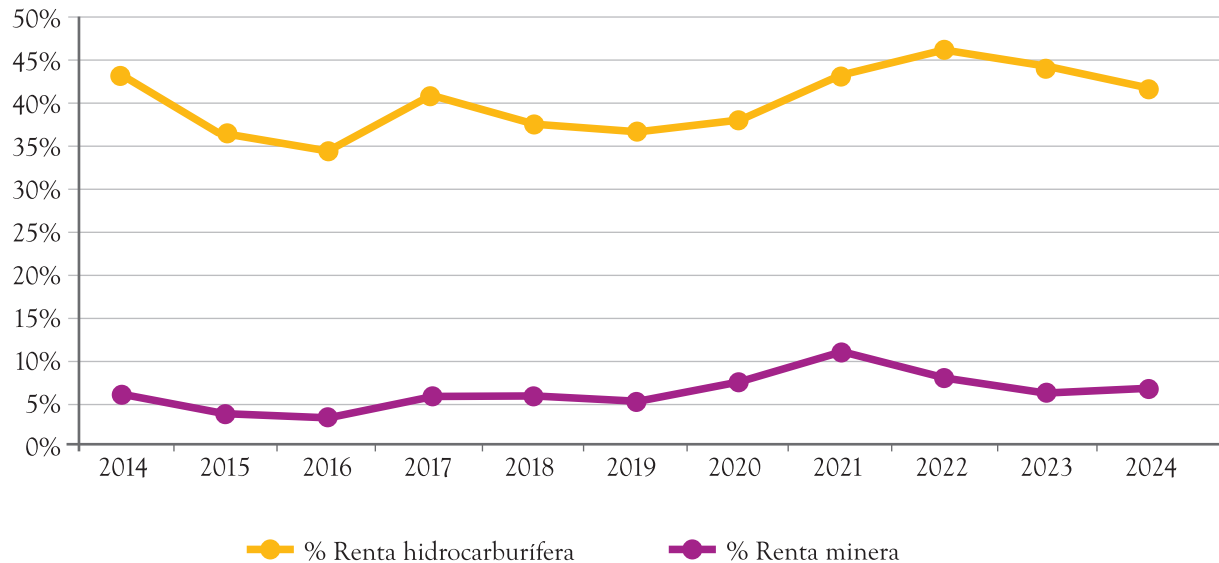
Los datos del gráfico 35 permiten plantear algunas constataciones:

- a) La variabilidad del aporte del sector minero ha sido mayor que la del sector hidrocarburos, con un coeficiente de variación del 31% y del 9%, respectivamente, en el periodo 2014-2024.

- b) Si bien la evolución del indicador en ambos sectores ha sido similar, la brecha entre los indicadores disminuyó en los años de menores cotizaciones para uno o ambos sectores (2018-2021) y se amplió en los años de mejores cotizaciones para alguno de ellos (2013-2014 y 2022-2023). Tal como ocurrió en el 2022, año particularmente favorable para el sector hidrocarburos (gas), pero de retroceso para el sector minero.

Gráfico 35

**Renta extractiva capturada por el Estado como proporción del VPH y del VPM, 2014-2024**  
(Porcentajes)



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

- c) El aporte fiscal porcentual del sector hidrocarburos (medido por la ratio RH/VPH) resultó bastante superior al del sector minero. Cabe señalar que el indicador del sector hidrocarburos recogió, en gran medida, el efecto de las regalías del proyecto Camisea (lotes 56 y 88) que, al tratarse de un yacimiento con reservas probadas al momento de la licitación, aplica una tasa elevada de 37.5% sobre el valor de las ventas del recurso extraído. Este hecho no es usual en el sector, salvo en los pequeños lotes de Piura y Tumbes<sup>13</sup>.
- d) En el sector minero, las regalías mineras, el IEM y el gravamen minero tienen como base de cálculo la utilidad operativa, lo que abre las puertas para el uso de prácticas de elusión tributaria por parte de las empresas. Ello no ocurre con las regalías del gas ni las del petróleo, ya que se calculan sobre las ventas totales, un esquema que es más simple, transparente y verificable por los sectores interesados.
- e) Por último, los indicadores de tributación minera correspondientes al periodo 2022-2024 aportan evidencia para sostener que se trata de años de altas cotizaciones y baja tributación. Este resultado podría explicarse por la existencia de prácticas de elusión tributaria, en un contexto de debilitamiento de la institucionalidad encargada de los asuntos tributarios y fiscales.

13 Si se calcula la ratio solo con el aporte de las regalías de los hidrocarburos al VPH, en el año 2024 este llegó al 30%; en cambio, si se retira el aporte de la regalía del proyecto Camisea, la participación se redujo al 6%. Esto demuestra la importancia de la regalía de Camisea en el total.

## 1.4 CONCLUSIONES

- El periodo 2021-2024 caracteriza un ciclo de auge de la renta minera impulsado principalmente por las altas cotizaciones del oro y el cobre, y en menor medida de los hidrocarburos, con el gas natural como principal componente. Este auspicioso contexto tuvo señales de mayor sostenibilidad en el sector minero, con el cobre como principal producto, cuya demanda creciente está vinculada con la transición energética, y el oro, por su rol de activo refugio en un contexto de alta incertidumbre e inestabilidad en la economía mundial. En el sector hidrocarburos las perspectivas fueron menos auspiciosas porque, con excepción del proyecto Camisea en el Cusco, en las demás regiones la actividad petrolera fue incierta debido a varios factores: conflictos sociales, baja inversión en exploración, envejecimiento de lotes petroleros y la inoperatividad del oleoducto norperuano.
- En el 2024, la minería reafirmó su peso relativo en la economía observado el año previo y aportó el 9% del PBI. Sin embargo, esta cifra se mantuvo por debajo de las alcanzadas en el 2016 y el 2017, cuando entraron en operación importantes proyectos mineros en el sur, como Ampliación Cerro Verde, Las Bambas y Constancia. En ese mismo año, los minerales que impulsaron el crecimiento fueron el oro y la plata, mientras que el cobre y el zinc registraron retrocesos productivos. Por su parte, el aporte de los hidrocarburos se mantuvo estancado en su punto más bajo del periodo pospandemia, con un promedio de 1.25% del PBI nacional.
- Entre 2021 y 2024, la renta capturada por el Estado disminuyó en un 34%, pasó de 16 581 millones de soles a 10 992 millones de soles. Respecto al año anterior, en el 2024 los componentes que más crecieron fueron el IR (30%) y el impuesto especial a la minería (19%); en cambio, el gravamen especial a la minería cayó en 69%. En el 2024, el crecimiento del valor de la producción estuvo en consonancia con el crecimiento de la renta capturada por el Estado, lo que marcó una diferencia con el año anterior cuando dichas variables iban en sentido contrario.
- Respecto al aporte tributario según actividad económica, en el periodo 2010-2024, el aporte del sector minero e hidrocarburos en conjunto fue de 15%. Por encima de esta cifra se ubicaron el denominado sector “otros servicios”, con 45%, y los sectores manufactura y comercio, con 16% cada uno. Para el 2024, el aporte de “otros servicios” ascendió a 64 641 millones de soles, mientras que el de la minería e hidrocarburos fue de 18 894 millones de soles. Por tanto, el aporte del sector minero fue importante —aunque menor a lo que difundieron algunos medios—, ya que se situó alrededor del 11% del total; en tanto, el sector hidrocarburos representó aproximadamente el 4% y mostró una alta volatilidad.
- La inversión de los últimos años ha estado fuertemente orientada al sostenimiento y ampliación de las operaciones existentes, en las que se ha priorizado la extensión de la vida útil y el incremento de la producción de grandes unidades mineras como Antamina, Las Bambas, Cerro Verde y Quellaveco. Esta situación evidencia que existe una estrategia de consolidación de activos antes que una expansión sostenida vía nuevos proyectos, pese a las altas cotizaciones.
- La cartera de proyectos mineros estuvo relativamente concentrada con la macrorregión sur que representó el 43.8% del total, equivalente a 24 000 millones de dólares, distribuidos en 20 proyectos. Mientras que al norte y al centro le correspondió el 55.8% restante, equivalente a 30 000 millones de dólares. La amazonia tuvo una participación marginal en los proyectos de inversión registrados; en cambio, lo que

creció de manera acelerada en este territorio fue la minería ilegal de oro, la que ha generado graves impactos ambientales.

- El sector hidrocarburos careció de tracción estructural. Entre el 2020 y el 2024, el PBI del sector se mantuvo casi plano, alrededor de 1.5% del PBI nacional. El crecimiento del 2024 (en 2%) fue menor a lo esperado por el MEF y quedó por debajo del registrado en el 2019. La renta generada dependió más del precio que del volumen. La alta volatilidad internacional de las cotizaciones (gas y petróleo) ha sido el principal *driver* de la evolución del valor generado.
- Como resultado de la reforma tributaria del 2011, en el sector minero, las regalías mineras, el impuesto especial a la minería y el gravamen minero tienen como base de cálculo la utilidad operativa, lo que supuestamente significó un avance en términos de progresividad. Sin embargo, las cifras de recaudación en los años de altas cotizaciones del periodo 2022-2024 mostraron resultados poco satisfactorios. Esto hace pensar en la existencia de prácticas de elusión o planificación tributaria por parte de las empresas, que la Sunat debiera fiscalizar con mayor dedicación y eficiencia.

Esta situación no ocurre con las regalías del gas ni las del petróleo, que se calculan sobre las ventas totales. Este esquema es más simple, transparente y verificable por los sectores interesados, y se aplica también en el caso de minera Las Bambas mediante la llamada regalía contractual, la cual se calcula sobre el valor de las ventas y funciona relativamente bien.

- Los indicadores de tributación minera del periodo 2022-2024 aportan evidencia que permite sostener que se trató de años de altas cotizaciones y baja tributación. Este resultado constituye una señal de alerta que debería llevar a evaluar el funcionamiento del esquema tributario aprobado en el 2011. Además, genera interrogantes sobre la efectividad de las medidas antielusivas en nuestro país, en un contexto de debilitamiento de la institucionalidad encargada de los asuntos tributarios y fiscales, cuyos responsables son reemplazados con mucha frecuencia.
- Las inversiones en el sector hidrocarburos no han levantado vuelo. En el 2024 hubo un ligero repunte de la inversión con 525 millones de dólares invertidos en explotación principalmente por Pluspetrol Camisea en la selva de Cusco y PetroTal en Loreto. Por otro lado, la inversión en exploración —que pasó de 2 a 39 millones de dólares— la ejecutó la empresa Anarko Perú, en los lotes Z61, Z62 y Z63 ubicados en La Libertad. Lo que más llama la atención es la falta de inversiones de exploración en el ámbito de Camisea, donde las reservas de gas apenas alcanzan para los siguientes 12 años y generan incertidumbre sobre las perspectivas de la masificación del gas en el país.

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

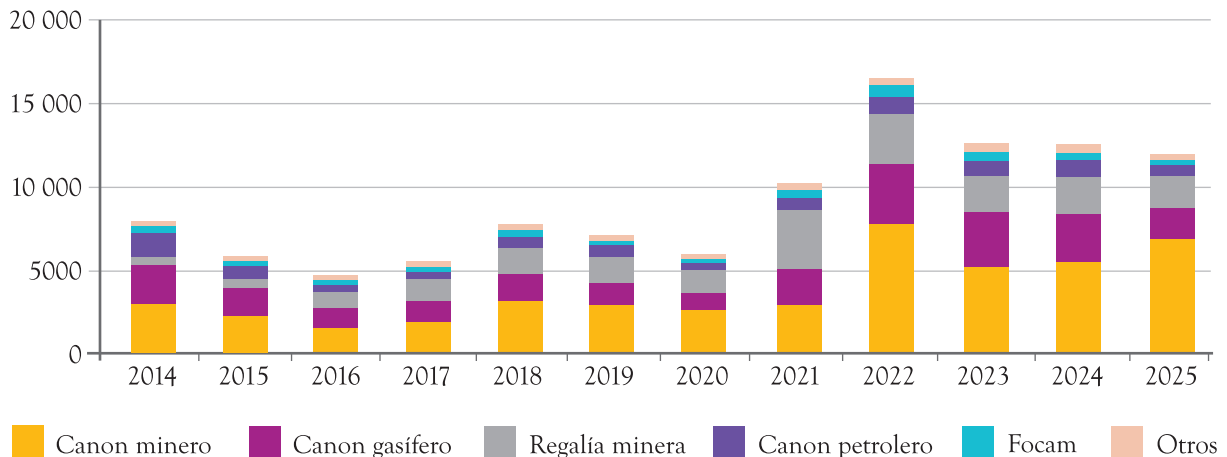
### 2.1 LAS TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS

Las transferencias por canon y regalías del periodo 2021-2025 se mantuvieron aún en niveles superiores a los registrados en los años previos (ver gráfico 36). En el 2022, el canon minero alcanzó un máximo de 7844 millones de soles, acompañado del canon gasífero con 3638 millones de soles, y la regalía minera con 2954 millones de soles, lo que sumó un total de 16 624 millones de soles. En los años siguientes, los montos transferidos retrocedieron y se ubicaron alrededor de los 12 mil millones de soles. El ligero retroceso del 2024 (0.5%) respecto al 2023 respondió, básicamente, a la caída en los precios del gas natural. Por el lado del sector minero, el incremento de los precios y del volumen de producción, mantuvieron transferencias en niveles altos.

El canon minero ha sido el principal componente de esta renta y representó, en promedio, el 39% del total; le sigue el canon gasífero con el 24% y las regalías mineras con el 19%. En el 2022, el canon minero llegó a alcanzar el 47% del monto total transferido. La participación del canon y sobrecanon petrolero, por su parte, fue disminuyendo de manera significativa hasta alcanzar el 7% en el 2024 (ver gráfico 37).

Gráfico 36

#### Transferencias acreditadas de la renta generada por las actividades extractivas, 2014-2025 (Millones de soles)



Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

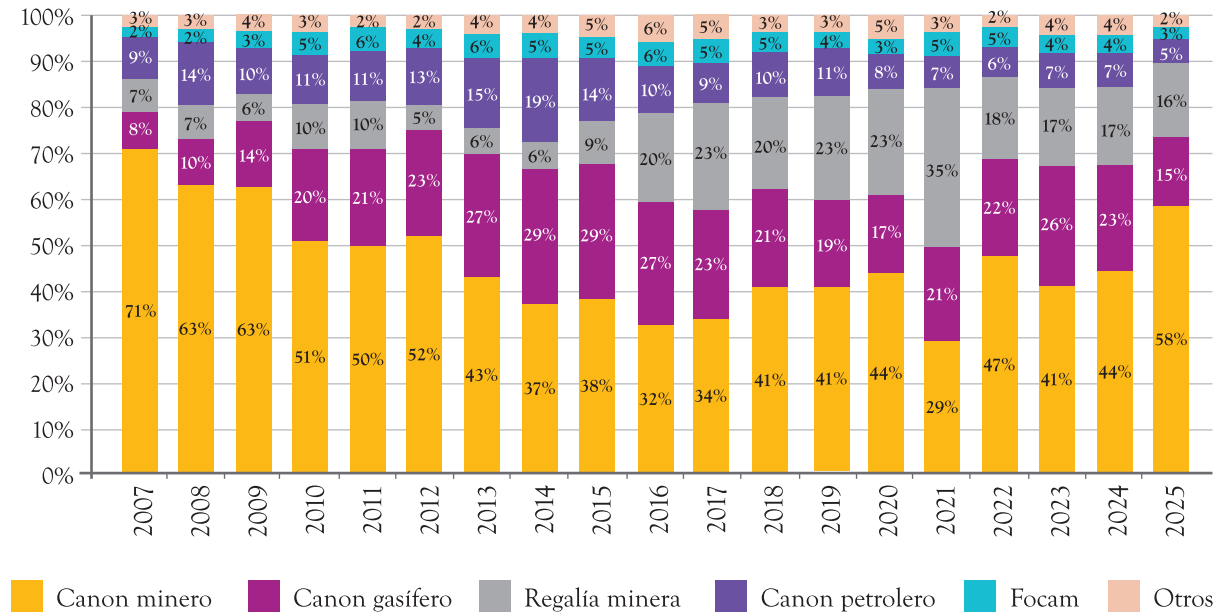
Elaboración: GPC.

Notas: La cifra incluye el período de enero a septiembre del 2025. El rubro Otros incluye el canon hidroenergético.

Gráfico 37

**Distribución de las transferencias acreditadas de la renta de las actividades extractivas según tipo de recurso, 2007-2025**

(Porcentajes)



Fuente: MEF.

Elaboración: GPC.

Nota: La cifra incluye el periodo de enero a septiembre del 2025. El rubro Otros incluye el canon hidroenergético y el pesquero.

**Transferencias a los gobiernos regionales, locales y universidades**

En el cuadro 7 se observan las variaciones de estos recursos respecto al año anterior según entidad receptora. El canon y las regalías mineras registraron variaciones positivas; no siendo este el caso del canon y sobrecanon petrolero, y el canon gasífero. La caída generalizada del precio de los hidrocarburos y de la producción del gas natural se vieron reflejadas en la contracción de las transferencias, en especial del canon gasífero y del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (Focam). En suma, en el agregado fue el sector minero el que contuvo la caída total de las transferencias por renta extractiva.

Cuadro 7

**Transferencias acreditadas a los gobiernos locales, gobiernos regionales y universidades por tipo de recurso, 2024**  
(Millones de soles)

Recursos	Universidades e institutos	Gobierno regional	Gobiernos locales	Total general	Variación 2024/2023
Canon gasífero	144	576	2159	2879	-13%
Canon hidroenergético	15	60	225	301	-3%
Canon minero	279	1115	4185	5580	7%
Canon pesquero	13	51	190	253	21%
Canon petrolero	55	249	626	929	-1%
Focam	44	132	313	489	-11%
Regalía minera	107	328	1751	2187	3%
<b>Total general</b>	<b>657</b>	<b>2511</b>	<b>9450</b>	<b>12 618</b>	<b>-0.5%</b>
<b>Distribución %</b>	<b>5%</b>	<b>20%</b>	<b>75%</b>	<b>100%</b>	

Fuente: MEF.

Elaboración: GPC.

Nota: El canon minero, petrolero, pesquero e hidroenergético se dividió así: GR (80%) y universidades (20%).

Véase en: <https://bit.ly/3dCGM0W>

Tal como disponen la Ley Canon y las regalías, las municipalidades recibieron el 75% del total (9450 millones de soles). A los gobiernos regionales les correspondió el 20% (2511 millones de soles) y a las universidades e institutos el 5% (657 millones de soles). Este esquema de distribución, donde las provincias y distritos productores son los más beneficiados, fue homologado para la distribución del canon petrolero en Loreto.

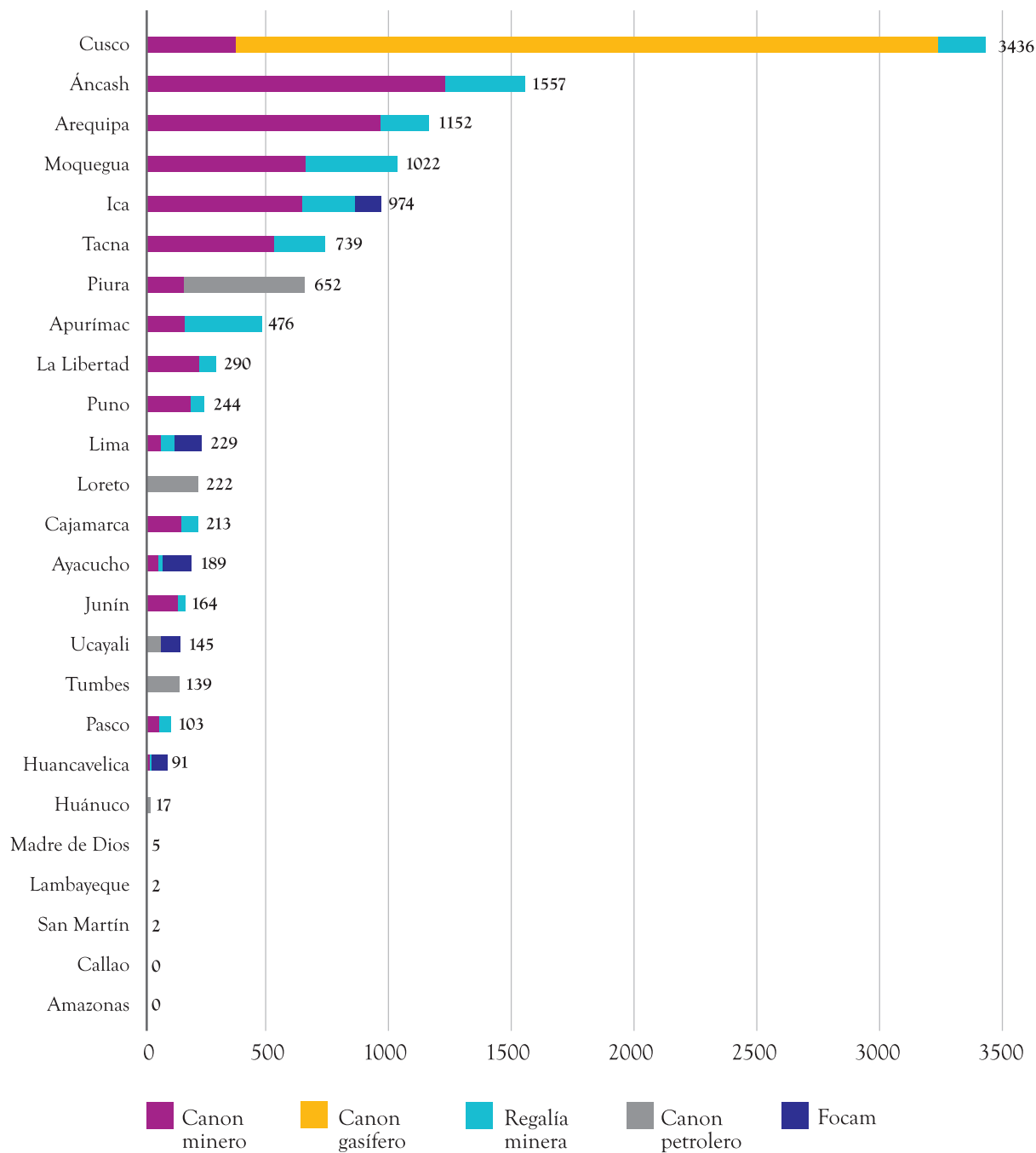
En noviembre del 2023, el diario oficial *El Peruano* publicó la aprobación de la Ley 31934, que modifica el esquema de distribución del canon y sobrecanon petrolero (CSCP). Esta norma reemplaza por completo a la Ley 24300, vigente desde enero de 1986, la cual utilizaba a la población como principal criterio de distribución (con un peso de 70%), con lo que favorecía a las principales ciudades, como Iquitos. Con la nueva ley, la provincia productora más beneficiada en Loreto fue Requena, donde se ubica el lote 95. Asimismo, las municipalidades de áreas no productoras también resultaron beneficiadas, aunque en menor medida, de acuerdo con los criterios de distribución establecidos.

## 2.2 LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RENTA EXTRACTIVA

En el 2024, Cusco, Áncash y Arequipa fueron los departamentos que recibieron mayores transferencias (Ver gráfico 38). Cusco ocupó el primer lugar al ser el único receptor del canon gasífero de Camisea, con 3436 millones de soles, lo que representó el 89% del total de transferencias asignadas al departamento. Áncash, que alberga a la minera Antamina —principal productora de cobre y zinc—, se ubicó en el segundo lugar con 1557 millones de soles por concepto de canon y regalías mineras, que constituyen el 80% del total de sus transferencias. Por su parte, Arequipa, gracias al proyecto Cerro Verde, recibió un total de 1152 millones de soles. Le siguen en importancia Moquegua, con 1022 millones de soles; Ica, con 947 millones de soles; y Tacna, con 739 millones de soles.

Gráfico 38

**Transferencias acreditadas de la renta de las actividades extractivas según región y recurso, 2024**  
(Millones de soles)



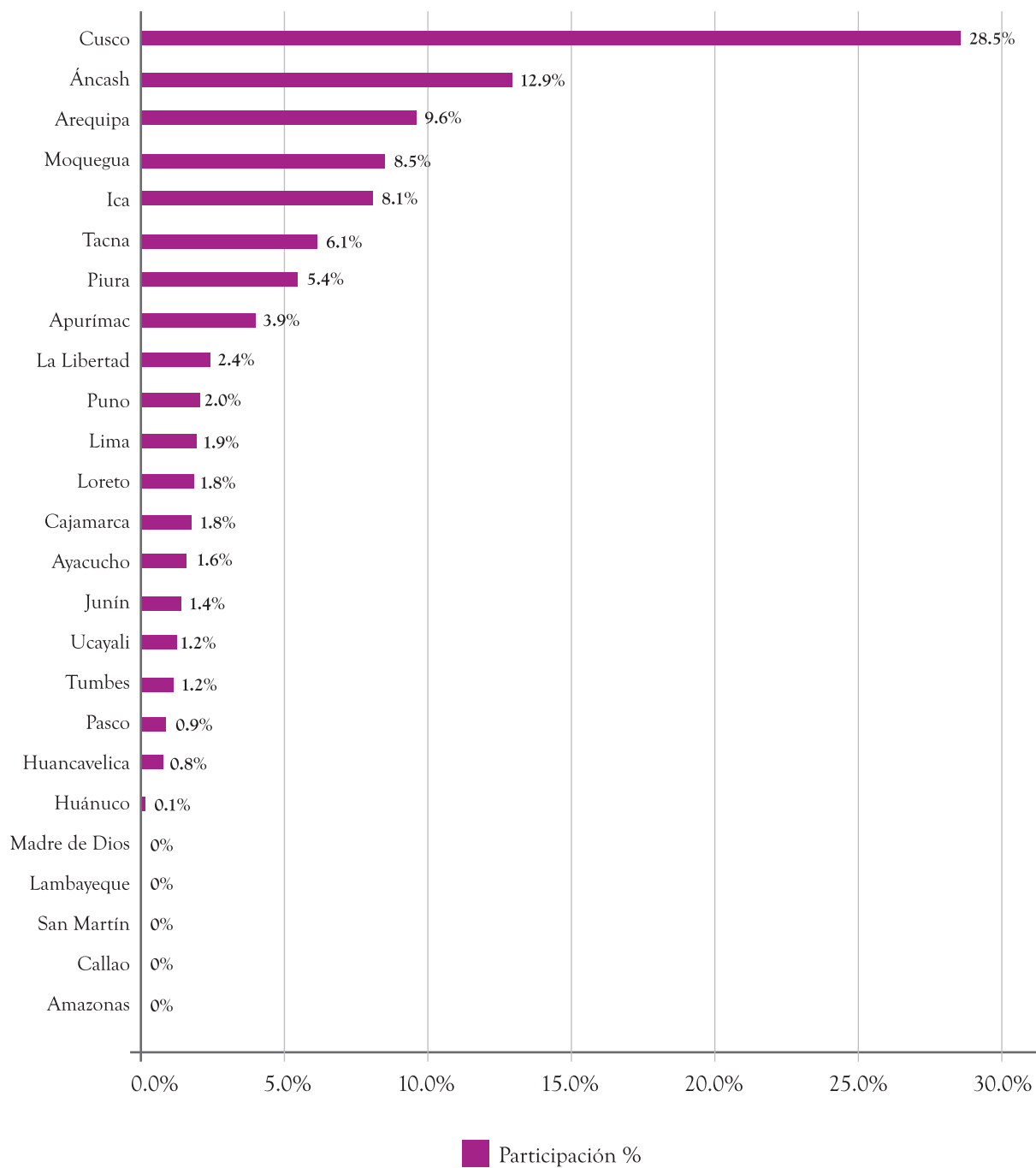
Fuente: MEF.  
Elaboración: GPC.

Como se observa en el gráfico 40, los recursos del canon estuvieron altamente concentrados. Entre Cusco, Áncash, Arequipa y Moquegua concentraron en conjunto el 59% del monto total transferido a nivel nacional y, considerando las inversiones

previstas por las empresas para incrementar la producción, es muy probable que esta concentración se mantenga. Particularmente Moquegua escaló tres posiciones en esta lista como resultado de la entrada en producción de Quellaveco.

Gráfico 39

**Transferencias acreditadas de la renta de las actividades extractivas según región, 2024**  
(Porcentajes)



Fuente: MEF.  
Elaboración: GPC.

### Transferencias por canon minero en Tacna y Moquegua

Las autoridades y la sociedad moqueguana esperaban que la entrada en operación del proyecto Quellaveco, al incrementar la capacidad productiva minera del departamento, se tradujera también en un aumento sustancial de los ingresos por canon minero, incluso superando los que recibe la región vecina de Tacna. Sin embargo, eso no ocurrió.

En el 2025, el departamento de Moquegua recibió 644 millones de soles por este concepto, lo que representó una caída del 3% respecto al 2024 y un monto de 73 millones de soles menos en comparación con el asignado a Tacna. Este resultado es particularmente llamativo si se considera que, en Moquegua —a diferencia de Tacna—, la producción de Southern ya no es la única operación minera determinante para la generación de canon.

La explicación de esta paradoja se encuentra en la forma en que se determina y distribuye el canon minero. Según la Ley Canon<sup>14</sup>, este está constituido por el 50% del IR declarado por las empresas mineras, el cual depende de sus utilidades y del valor de sus ventas. Cuando un titular minero posee varias operaciones ubicadas en distintas circunscripciones, el canon debe distribuirse en proporción al valor de las ventas del concentrado producido en cada territorio<sup>15</sup>. Esta proporción es declarada por el propio titular minero mediante una declaración jurada sustentada, a partir de la cual el MEF calcula el índice de distribución del canon.

Bajo este marco, los resultados obtenidos en el 2025 estarían asociados a una caída en los impuestos declarados por Southern y/o Quellaveco, aun cuando esta última ya forma parte de la ecuación productiva del departamento.

### El valor de la producción como aproximación al valor de las ventas

Desde el 2019, el valor de la producción de Southern ha ido creciendo de manera sostenida tanto en Moquegua como en Tacna (ver gráfico 40). Este último, alberga la unidad productiva de Toquepala, que concentró en el periodo 2019-2024 alrededor del 60% del valor generado por la empresa. Este resultado estuvo asociado principalmente al proyecto Ampliación Toquepala, en el que el titular invirtió 1255 millones de soles para duplicar la capacidad de procesamiento de mineral<sup>16</sup>.

La ampliación comenzó a operar en el cuarto trimestre del 2018 y alcanzó su producción plena en el segundo trimestre del 2019. Desde entonces, el mayor valor generado en Toquepala se refleja en una brecha creciente frente a Cuajone, la unidad minera de la empresa ubicada en Moquegua (ver gráfico 41). Esta dinámica ayuda a explicar por qué Tacna concentra una mayor proporción del valor generado por Southern, aunque todavía no permite interpretar la caída de las transferencias por canon minero en Moquegua para el 2025 (ver gráfico 42) ni cómo la entrada en operación de Quellaveco reconfigura este escenario.

14 Ley Canon: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/BE6F9294E0D5C07905257C200063AC70/\\$FILE/27506.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BE6F9294E0D5C07905257C200063AC70/$FILE/27506.pdf)

15 Ley que modifica el artículo 5 de la Ley del canon: <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad/por-instrumento/leyes/6751-ley-n-29281-1/file#:~:text=5.3%20Cuando%20el%20titular%20minero,octubre%20de%20dos%20mil%20ocho.&text=POR%20TANTO:%20Mando%20se%20publique,del%20a%20C3%B1o%20dos%20mil%20ocho.>

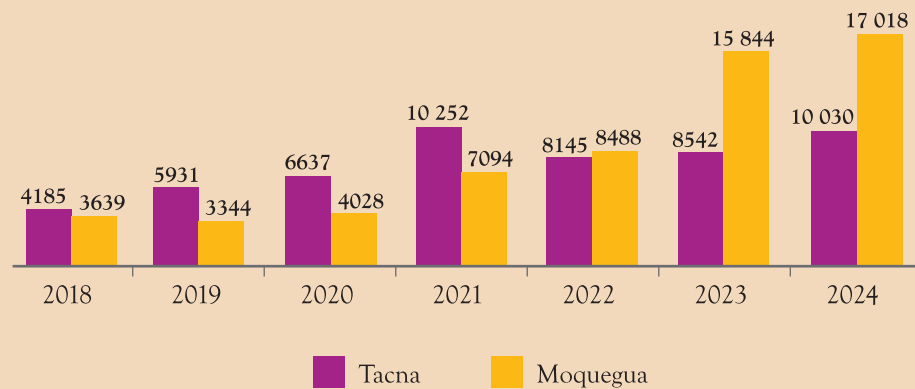
16 Anuario Minero 2019: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1486008/Anuario%20Minero%202019.pdf.pdf?v=1608224438>

La entrada en operación de Quellaveco elevó significativamente la capacidad productiva de Moquegua e introdujo un elemento adicional en este análisis (ver gráfico 40). Esta empresa —la quinta con mayor volumen de producción de cobre a nivel nacional y la cuarta en producción de molibdeno— inició su fase de producción comercial en el segundo semestre del 2022 con más de 100 mil TME, equivalentes a 3142 millones de soles. Para el 2024, su producción superó las 300 mil TME, con un valor estimado de 10 640 millones de soles.

Este desempeño fortaleció el peso productivo de Moquegua y lo situó aproximadamente 7000 millones de soles por encima del valor de producción registrado en Tacna, lo que equivale, al menos, a un 70% más (ver gráfico 41). La incorporación de Quellaveco no solo configura un escenario en el que Southern ya no explica por sí sola el valor generado en ambos departamentos y, por ende, el nivel del canon minero, sino que también vuelve a plantear la pregunta central de este análisis: ¿Por qué las transferencias de canon minero para Moquegua en el 2025 son inferiores a las de Tacna y caen respecto al año anterior, cuando la operación de un proyecto de esta magnitud debería ubicar al departamento en un nivel superior?

Gráfico 40

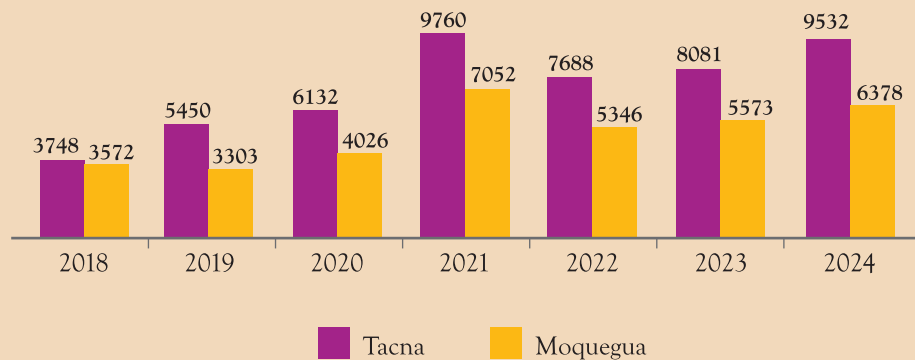
**Valor total de la producción minera según departamento, 2018-2024**  
(Millones de soles)



Fuente: Portal de transparencias (MEF).

Gráfico 41

**Valor de la producción minera generado por Southern según departamento, 2018-2024**  
(Millones de soles)



Fuente: Portal de transparencias (MEF).

### La explicación fiscal como argumento

Otro elemento que debe incorporarse al análisis es la dinámica fiscal asociada a las dos principales operaciones mineras presentes en el territorio. Aunque Quellaveco inició su producción comercial en el 2022, ello no implica necesariamente una generación inmediata de IR significativa. En proyectos de gran escala —cuya inversión inicial asciende aproximadamente a 5000 millones de dólares— es habitual que durante los primeros años las empresas deduzcan una parte importante de sus inversiones y costos operativos, lo que reduce el nivel de utilidades gravables.

En este contexto, el impuesto a la renta declarado —base sobre la cual se calcula el canon minero— puede ser nulo o reducido en los primeros años de operación. Según información reportada por la empresa, en el 2023 y el 2024 Quellaveco habría pagado alrededor de 317 millones de dólares y 215 millones de dólares, respectivamente, por concepto de IR y otros tributos asociados a las utilidades<sup>17</sup>; sin embargo, solo la fracción correspondiente al IR es relevante para la generación de canon, y dicha cifra no se conoce.

Por su parte, la compañía Southern Copper Corporation registró utilidades históricamente altas y, en consecuencia, un aumento en el pago del IR. De acuerdo con la información reportada en la Bolsa de Valores de Lima, la empresa habría pagado alrededor de 548 millones de dólares en el 2023 y 688 millones de dólares en el 2024 por este concepto. Bajo estas condiciones, mientras que el IR —base del cálculo del canon— aumentó en el caso de Southern, en el caso de Quellaveco podría haberse reducido. Si bien no se cuenta con la cifra exacta del IR pagado por esta última, es posible inferir una caída a partir de la disminución agregada de los tributos declarados, que se reduce en aproximadamente 100 millones de dólares entre el 2023 y el 2024. En este sentido, se podría plantear que uno de los factores que explica la disminución del canon minero del 2025 respecto al 2024 está asociado a la caída de impuestos declarados por Quellaveco.

### Las transferencias de canon minero

Luego de revisar los factores que determinan el canon minero, los montos transferidos anualmente a cada departamento adquieren sentido, al menos hasta el 2024. Considerando que el valor de la producción y el IR declarados durante un año fiscal suelen reflejarse en las transferencias del año siguiente, la evolución que se observa entre el 2018 y el 2024 resulta consistente con esta lógica.

Entre el 2018 y el 2021, Southern Copper Corporation concentraba prácticamente la totalidad del valor generado por la gran minería en ambas regiones. Dado que alrededor del 60% de este valor se originó en Tacna —principalmente en la unidad de Toquepala— las transferencias de canon registradas en los años siguientes reflejaban ese predominio territorial. El año 2022 mantuvo esta misma dinámica, ya que la operación de Quellaveco se inició recién en el segundo semestre.

En cambio, en el 2023 —año de plena operación— comenzaron a incorporarse los tributos declarados por esta empresa, lo que contribuyó a que, al año siguiente,

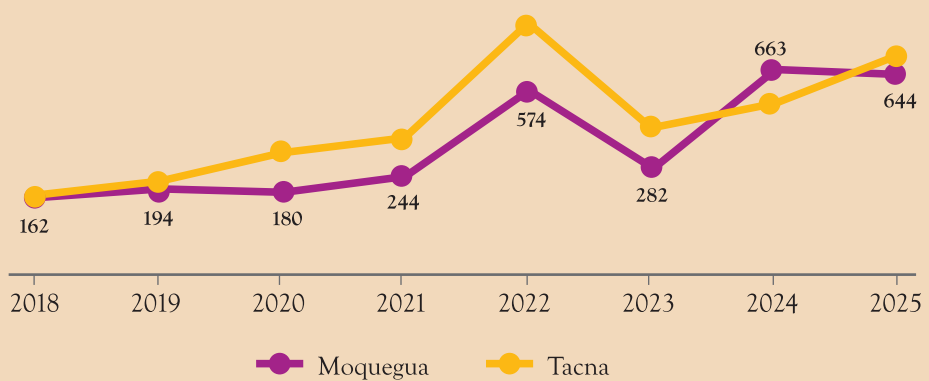
17 Tax and Economic Contribution Report 2024: <https://www.angloamerican.com/~media/Files/A/Anglo-American-Groupv9/PLC/investors/annual-reporting/2024/tax-and-economic-contribution-report-2024.pdf>

Moquegua reciba mayor canon minero que Tacna. Bajo esta lógica, cabría esperar que las transferencias correspondientes al 2025 para Moquegua al menos mantuvieran su nivel; sin embargo, esto no ocurrió<sup>18</sup>, tal como se muestra en el gráfico 43.

Las transferencias registradas en el 2025 muestran un comportamiento divergente: mientras el canon para Tacna aumentó en 36%, en Moquegua se redujo en 3%. ¿Por qué ocurrió esto? Es la pregunta que nos hacemos, y se han hecho las autoridades de Moquegua, sin encontrar aún una respuesta. Las mayores transferencias de canon minero de Tacna en el 2025 no se condicen con las diferencias en el valor del mineral extraído en el 2024, que en Moquegua es significativamente superior: 70% más que el de Tacna. Los datos revisados para este análisis apuntan a una contracción generada por la caída en los impuestos pagados por Quellaveco que, aparentemente, no fueron lo suficientemente importantes como para sostener la posición de Moquegua frente a Tacna, aun cuando el incremento del impuesto pagado por Southern se hubiera traducido en mayores transferencias para ambos departamentos.

Gráfico 42

**Transferencias de canon minero por departamento, 2018-2025**  
(Millones de soles)



Fuente: Portal de transparencias (MEF).

En suma, lamentablemente no se cuenta con la suficiente información como para explicar de manera concluyente la divergencia entre el mayor valor de producción minera de Moquegua frente a Tacna y las menores transferencias por canon minero registradas en el 2025. Quienes sí disponen de la información y pueden ofrecer una respuesta consistente a las autoridades de Moquegua son el MEF y la SUNAT, ya que ambas entidades son competentes en la materia y cuentan con información de primera mano sobre el IR declarado por las empresas.

Por otro lado, la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas Perú (EITI, por sus siglas en inglés) adquiere relevancia en este tipo de situaciones, ya que es la única instancia en la que se socializan estos datos. De todos modos, dicha información suele publicarse con algunos años de retraso. El último informe, desafortunadamente, solo reportó información hasta el año fiscal 2022.

18 El 2025 no fue el único año que rompió con esta tendencia. En el 2020, las transferencias a Moquegua cayeron en 14 millones de soles, mientras que en Tacna aumentaron en 122 soles. No obstante, paralelamente se observó también una caída en el valor de la producción generado en Moquegua en el 2019 y un aumento en Tacna, por lo que este “quiebre” en la sincronía respondió más bien a los cambios productivos en la unidad productiva de Toquepala como resultado de su ampliación.

## 2.3 CONCLUSIONES

- **La transferencia total por canon, regalías y sobrecanon en el 2024 se mantuvo en niveles altos; sin embargo, se observó un ligero retroceso respecto al 2023, atribuible principalmente a la caída en los precios del gas natural.** Por el lado del sector minero, el incremento de los precios y del volumen de producción mantuvieron las transferencias en niveles elevados, lo que contuvo la caída generalizada de las transferencias totales por canon, regalías y sobrecanon.
- **La Ley 31934 introdujo un cambio estructural en la distribución del canon y sobrecanon petrolero en Loreto,** al reemplazar el criterio poblacional por uno centrado en la condición de territorio productor. Este hecho redujo la concentración de recursos en las ciudades principales, como Iquitos, y favoreció directamente a las provincias productoras, como Requena.
- **La tendencia a la concentración de recursos probablemente se mantenga o se profundice,** debido a la continuidad e incremento de inversiones en proyectos extractivos estratégicos que fortalecen el peso fiscal de los departamentos productores. Los departamentos que sostienen esta concentración son Cusco, Áncash, Arequipa, y se incorporó Moquegua como resultado de la entrada en producción de Quellaveco.

## III. EL FIDEICOMISO INDÍGENA DE LORETO: A TRES AÑOS DE INICIADO, SE ALEJA DE SU PROPÓSITO Y PROFUNDIZA LAS DESIGUALDADES

### 3.1 ANTECEDENTES

Frente a los graves impactos ambientales y sociales producidos a lo largo de 40 años de actividad petrolera en el departamento de Loreto (lotes 1AB/192, 8, Oleoducto Norperuano), las organizaciones indígenas desarrollaron diversas acciones de lucha durante muchos años, sin tener respuestas efectivas de parte del Estado para atender sus demandas de remediación ambiental y de respeto de sus derechos. El hecho más relevante para el tema que tratamos aquí ocurrió en setiembre del 2016 en la comunidad nativa de Saramurillo, donde se concentraron diferentes federaciones de los pueblos amazónicos Kukama, Urarinas, Achuar, Kichwa y Quechua, para confrontar al Estado y plantear sus demandas. Tras 117 días de protesta y reuniones de diálogo con el Poder Ejecutivo, lograron arribar a 49 acuerdos que plantaron la semilla del actual Plan de Cierre de Brechas. Luego, en diciembre del 2016, se inició el proceso de implementación de los acuerdos de la Mesa de Diálogo de Saramurillo<sup>19</sup>, convocada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en la que se aprobó la Matriz de Seguimiento de los Acuerdos de Saramurillo<sup>20</sup>.

Otro antecedente del Fideicomiso Indígena se remonta al año 2019 con la emisión del Decreto Supremo (DS) 139-2019-PCM, que declara de prioridad y urgencia nacional la elaboración de un diagnóstico y un Plan de Cierre de Brechas para la población del ámbito petrolero de las provincias del Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas del departamento de Loreto. A partir de este DS, mediante resolución ministerial<sup>21</sup> se empezaron a formalizar grupos de trabajo, como la denominada Comisión de Monitoreo y Cumplimiento de Compromisos para las Comunidades Nativas de las Provincias de Loreto, Datem del Marañón y Requena. Asimismo, se emitieron informes<sup>22</sup> que sustentan y declaran de prioridad y urgencia nacional la elaboración del diagnóstico y del Plan de Cierre de Brechas, ahora para las cinco provincias.

Finalmente, en agosto del 2020, mediante DS 145-2020-PCM, se aprobó el Plan de Cierre de Brechas para la población del ámbito petrolero de las provincias de Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas, del departamento de Loreto<sup>23</sup>, por exigencia de las organizaciones indígenas que, además de la remediación ambiental, demandaban inversiones para la mejora de servicios básicos, conectividad vial

19 Amazon Wath. (febrero, 2017). *Saramurillo: ¿Justicia esta vez para los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana?* Ojo en Amazonas (<https://bit.ly/46K55oB>).

20 Diario El Peruano, diciembre del 2016 (<https://bit.ly/4gxFzq9>).

21 Resolución Ministerial 205-2019-PCM (06 de junio del 2019).

22 Informe D000042-2019-PCM-SSDS elaborado por la Subsecretaría de Diálogo y Sostenibilidad.

23 DS 145-2020-PCM (28 de agosto del 2020).

y proyectos productivos para las cuencas impactadas. Un actor relevante en este proceso de diálogo con el Estado fue la Plataforma de Lucha de los Pueblos Afectados por la Actividad Petrolera (PAAP). En suma, dicho Plan es el resultado de un largo proceso de diálogo y de acción articulada entre los tres niveles de gobierno, la sociedad civil y las comunidades nativas, en búsqueda de una visión común de desarrollo que considere las potencialidades del territorio.

El monto conseguido fue de 200 millones de soles anuales, a partir del 2023, para las cinco provincias indicadas y sus 25 distritos, hasta el 2049. Este monto es ampliamente superior a los recursos del canon y sobrecanon petrolero que, con el nuevo esquema de distribución, benefician principalmente al distrito productor de Puinahua y a la provincia de Requena. Por ello, se requiere mantener una actitud vigilante y propositiva para mejorar su manejo.

### 3.2 EL FIDEICOMISO INDÍGENA Y SU FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL

¿El Fideicomiso Indígena funciona realmente como tal? Para responder a esta pregunta, veamos primero qué es y cómo funciona el Fideicomiso Regional de Loreto. Según la norma que lo crea<sup>24</sup>, es una herramienta para administrar de manera eficiente, transparente y técnica los recursos económicos que recibe el Gobierno Regional de Loreto por concepto de la eliminación del reintegro tributario y otras fuentes. Se concibió como una solución a la baja ejecución del gasto, al riesgo de corrupción y a la falta de continuidad en los proyectos iniciados. Cuenta con un Consejo Directivo compuesto por tres representantes del Gobierno Regional de Loreto, tres representantes de las municipalidades, un representante del Colegio de Profesionales de Loreto, un representante de la Cámara de Comercio y un representante de la entidad fiduciaria.

Esta composición diversa, junto con la experiencia de sus integrantes, contribuye a la idoneidad de las decisiones tomadas. Además, tiene un Comité Técnico (CT), como órgano de supervisión y control, compuesto por representantes del Gobierno Regional de Loreto y de la sociedad civil (colegios profesionales), que aprueba los estudios técnicos, los expedientes de contratación y da el visto bueno para que el fiduciario efectúe los pagos. Este comité es la pieza clave que garantiza la calidad de los proyectos y la transparencia.

Por su lado, el Fideicomiso Indígena es gestionado por un Consejo Directivo integrado por los cinco alcaldes provinciales de los territorios beneficiados –Datem de Marañón, Requena, Loreto, Maynas y Amazonas–, así como por el representante de la entidad fiduciaria (Banco de la Nación). Este Consejo cuenta con una Secretaría Técnica a cargo del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM, la cual, en teoría y en coordinación con los sectores competentes, debería brindar soporte técnico y acompañamiento administrativo.

Sin embargo, en la práctica, son los cinco alcaldes provinciales quienes deciden los proyectos a ser financiados, basándose en aquellos que proveen las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) de cada municipalidad. No existe evidencia de que la evaluación y aprobación de los proyectos se realice con criterios técnicos definidos ni mediante procedimientos conocidos. El Banco de la Nación, como entidad fiduciaria, cumple únicamente el rol de desembolsar los recursos para el financiamiento de los proyectos que aprueba el Consejo Directivo.

---

24 Ley 30897 del 2018 y su reglamento.

Una de las características fundamentales de los fideicomisos para la gestión de inversiones públicas es la “finalidad pública y concreta” que debe tener el fondo. En el Fideicomiso Regional se gestiona un número determinado de inversiones priorizadas por una sola entidad —el Gobierno Regional de Loreto—, y el ente fiduciario entrega recursos para financiar los proyectos definidos de antemano, y no otros.

En cambio, el llamado Fideicomiso Indígena gestiona un gran número de inversiones para 25 entidades provinciales y distritales, con distintos tamaños y capacidades de gestión, donde la OPMI muchas veces es inexistente en algunas municipalidades. La ausencia de un ente que garantice la idoneidad técnica de las decisiones tomadas contraviene con esta característica fundamental de la figura del fideicomiso.

### 3.3 LOS RECURSOS DEL FIDEICOMISO TRANSFERIDOS Y SU EJECUCIÓN A PARTIR DE 2023

#### 3.3.1 Los recursos transferidos

Tal como se ha indicado, el Fideicomiso Indígena cuenta con un monto anual de 200 millones de soles que son depositados de manera directa cada año por el MEF a su cuenta recaudadora en el Banco de la Nación. A partir del 2023, estos recursos se incorporaron al presupuesto institucional de las 25 municipalidades beneficiarias que conforman el ámbito político-administrativo del Plan de Cierre de Brechas<sup>25</sup>. Si bien la totalidad de estos recursos se incorpora al presupuesto al inicio de cada año<sup>26</sup>, las variaciones registradas en el transcurso del periodo demandan cierta atención (ver gráfico 43).

En el 2023, cuando empezó a operar el Fideicomiso, se presupuestó un ingreso total de 182 millones de soles; sin embargo, el monto total recibido por las municipalidades no superó los 158 millones de soles. En cambio, en el 2024 se observó una situación opuesta: el monto obtenido superó al planificado. Esta diferencia entre lo presupuestado y lo efectivamente obtenido es más visible a nivel provincial. Mientras que en el 2023 casi todas las provincias recibieron menos recursos de los que esperaban, en el 2024 todas —a excepción de Maynas— superaron el monto presupuestado (ver gráficos 44 y 45).

25 Para mayor información, revisar: <https://bit.ly/3Vqo9C4>

26 El 2023 no registra Presupuesto Institucional de Apertura, dado que el reglamento fue aprobado el 31 de enero del 2023.

Gráfico 43

**Municipalidades beneficiarias: Recursos presupuestados y obtenidos por el Fideicomiso 2023-2025**  
(Millones de soles)

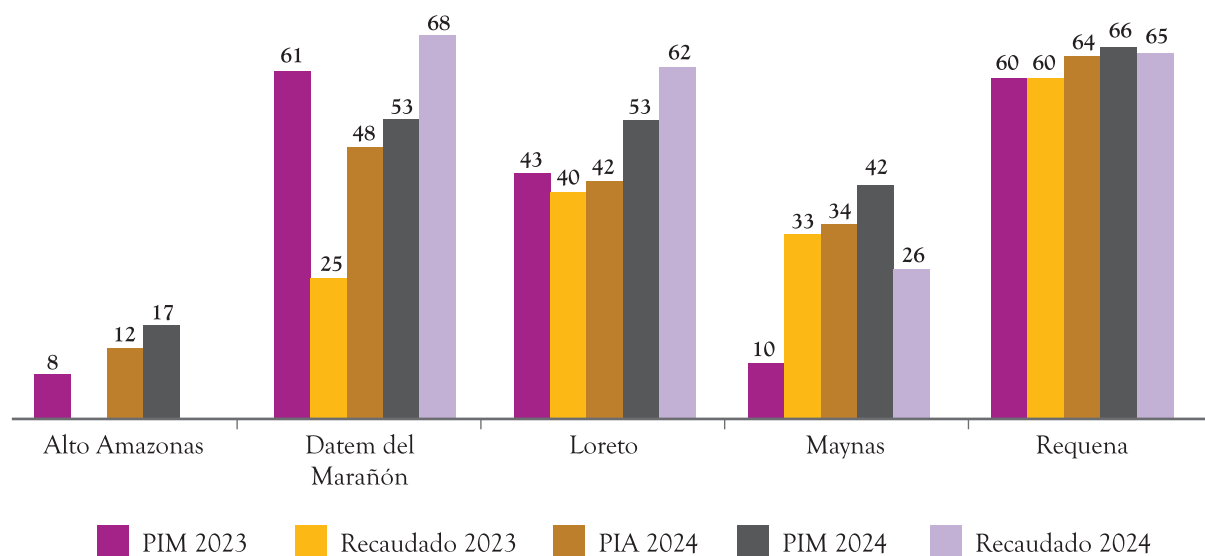


Fuente: Consulta amigable de ingresos-MEF.

Nota: Datos actualizados a julio del 2025.

Gráfico 44

**Municipalidades beneficiarias: Recursos presupuestados y obtenidos por el Fideicomiso por provincia, 2023-2024**  
(Millones de soles)



Fuente: Consulta amigable de ingresos-MEF.

Nota: Datos actualizados a julio del 2025.

¿Cuáles son los factores que determinan el monto total que reciben finalmente cada una de las municipalidades? ¿De qué manera y quiénes lo determinan? Si la programación del presupuesto está sujeta a la lista de proyectos priorizados, ¿cómo se explica la asignación de recursos a proyectos no programados? Cuando el monto recaudado es menor al presupuestado, puede deberse a la falta de proyectos viables que cuenten con expedientes técnicos aprobados. En cambio, si el monto recaudado es mayor al presupuestado, puede explicarse con las modificaciones en el costo de los proyectos o

a la inclusión de proyectos no programados, lo cual colisiona con lo establecido en el reglamento del Fideicomiso<sup>27</sup>.

No obstante, se sabe que esta es una práctica generalizada a nivel nacional y en los tres niveles de gobierno: el 60% de los proyectos consignados en la Programación Multianual de Inversiones (PMI) son “no previstos”<sup>28</sup>. Esta práctica, que ha erosionado una de las reglas clave del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), es muy frecuente en las municipalidades y se ve alimentada por proyectos incorporados desde el Congreso de la República.

En el caso de la provincia de Requena, a diferencia de las demás provincias, el monto recibido por sus municipalidades es prácticamente igual al monto programado para el año. En las otras provincias, el monto recibido no coincide con el monto programado, dado que puede ser inferior o superior a este. ¿Esto se debe a un mejor desempeño de las municipalidades de Requena en comparación con el de otras provincias? ¿O existen otros factores que explican estos resultados?

Es frecuente escuchar en Loreto que la asignación de recursos del Fideicomiso por entidad es igualitaria<sup>29</sup>; es decir, que a cada municipalidad le correspondería alrededor de 8 millones de soles —versión que fue reforzada por el alcalde provincial de Requena—. No obstante, los datos muestran lo contrario: la Municipalidad Provincial (MP) de Requena recibió más de 20 millones de soles por año y es una de las más beneficiadas. Los datos evidencian que cada año los recursos se concentran en tres de las 25 municipalidades. En el 2023, se concentraron en la MP de Requena, la MP de Loreto-Nauta y la MD de Alto Nanay; mientras que, en el 2024, ocurrió en la MP de Requena, la MP de Loreto-Nauta y la MD de Manseriche.

Igualmente, llama la atención que a julio del 2025 algunas municipalidades no hayan recibido recursos; tales como las MD de Jeberos, Lagunas y Morona —las dos primeras de la provincia del Alto Amazonas y la tercera de Datem del Marañón—, pese a haber presentado su programación presupuestal. ¿Esto se debe a que estas municipalidades no elaboraron proyectos viables y con expedientes técnicos aprobados? o ¿Cuáles son las razones por las que no se les asignaron recursos? (Ver gráficos 46 y 47).

¿Debería existir un techo presupuestal asignado anualmente a cada municipalidad? Si bien la norma no lo establece, tal vez es una posibilidad que debería evaluarse. Lo que existe actualmente es una lista referencial de proyectos, elaborada con un horizonte de 25 años. Al parecer, el monto y la cantidad de proyectos que ejecuta cada municipalidad por año dependen de su tamaño y de su capacidad para formular proyectos de inversión. De ser así, ¿qué ocurre con las municipalidades pequeñas cuya capacidad operativa es mínima?

Esta interrogante resulta especialmente relevante si se considera la heterogeneidad existente entre las 25 municipalidades beneficiarias. El tamaño poblacional de los distritos varía entre 876 habitantes y más de 30 mil, mientras que sus presupuestos oscilan entre los 4 millones de soles y los 87 millones de soles por año. Esta alta heterogeneidad pone de manifiesto la necesidad de implementar un programa de asistencia técnica orientado a fortalecer las capacidades de planificación y gestión de inversiones en las municipalidades.

---

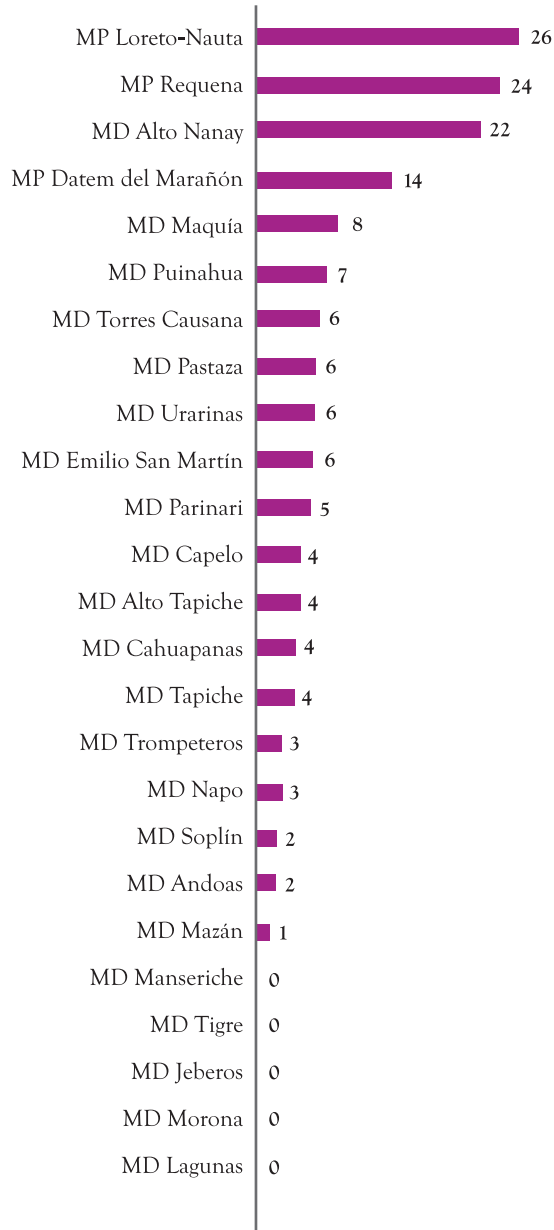
27 DS 016-2023-EF (31 de enero del 2023).

28 Para mayor información, revisar: <https://bit.ly/4nd3z4t>

29 Según nota: “¿Qué puede hacer una municipalidad con tan solo 8 millones de soles del Fideicomiso Indígena?” (La Región, 2023).

Gráfico 45

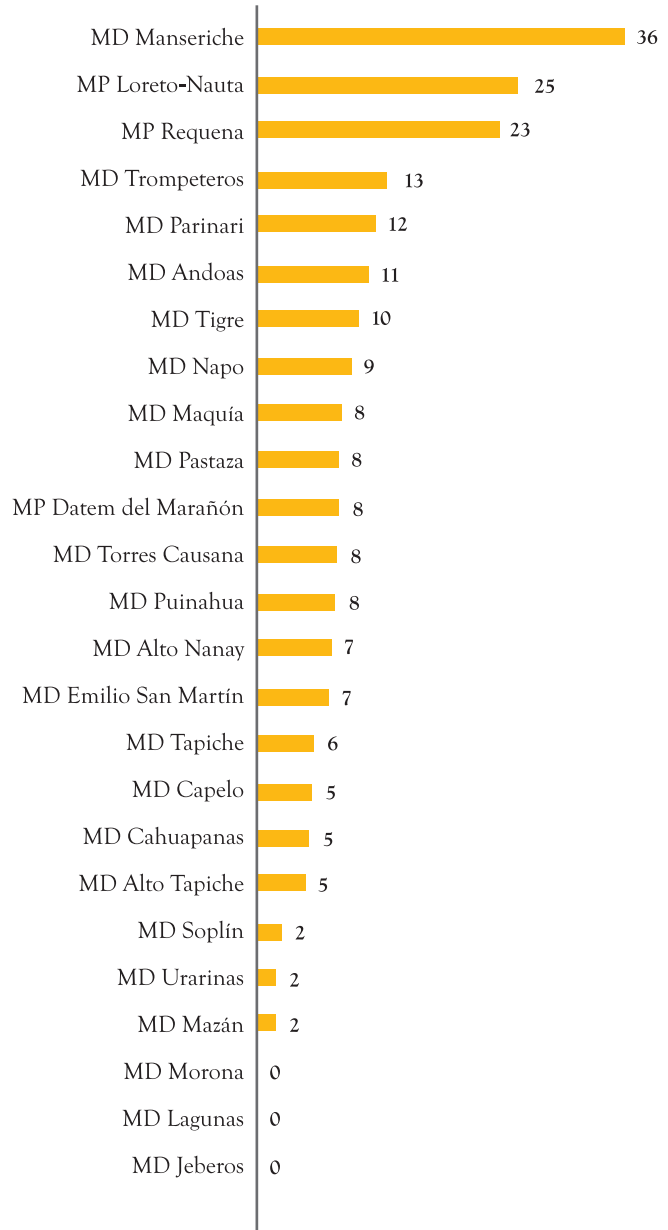
**Recursos recaudados del Fideicomiso por municipalidad, 2023**  
(Millones de soles)



Fuente: Consulta amigable de ingresos-MEF.

Gráfico 46

**Recursos recaudados por el Fideicomiso por municipalidad, 2024**  
(Millones de soles)

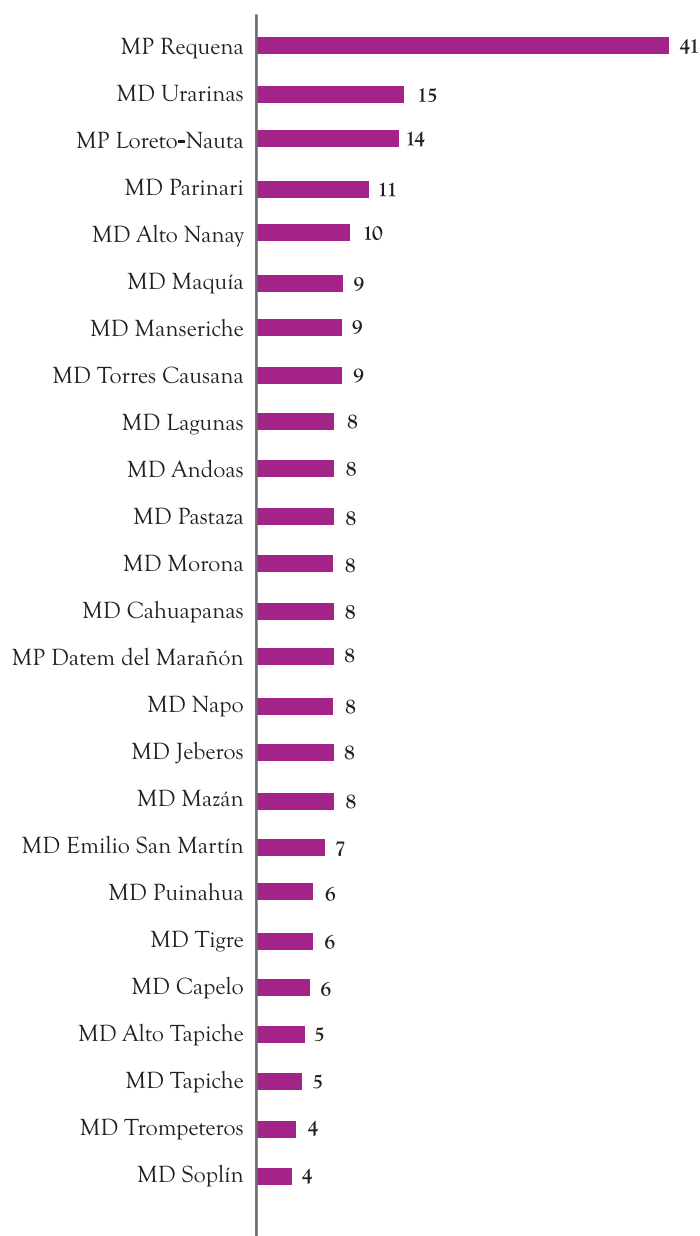


Fuente: Consulta amigable de ingresos-MEF.

Al 31 de agosto del 2025, solo ocho municipalidades obtuvieron recursos del Fideicomiso por un total de 74 millones de soles, lo que representa la tercera parte del monto asignado a la cuenta recaudadora en el año. De estas ocho municipalidades, solo cinco recibieron el monto que habían presupuestado para el año. La MP de Requena, cuyo alcalde es el actual presidente del Consejo Directivo (y quien también formó parte de este durante el 2023 y el 2024), duplicó su presupuesto durante el año, de 23 millones de soles a 41 millones de soles al cierre de agosto. Por su parte, la MP de Loreto-Nauta —también integrante del Consejo Directivo— triplicó su presupuesto, y pasó de 4 millones de soles a 14 millones de soles.

Gráfico 47

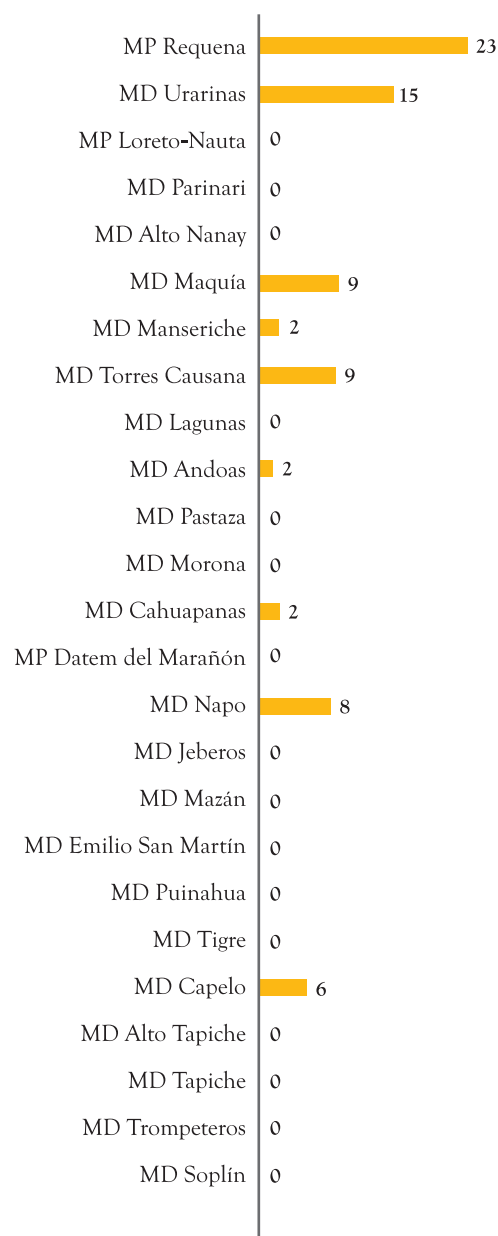
**Recursos presupuestados del Fideicomiso por municipalidad, 2025**  
(Millones de soles)



Fuente: Consulta amigable de ingresos-MEF.  
Nota: Datos actualizados al 31 de agosto del 2025.

Gráfico 48

**Recursos recaudados del Fideicomiso por municipalidad, 2025**  
(Millones de soles)



Fuente: Consulta amigable de ingresos-MEF.  
Nota: Datos actualizados al 31 de agosto del 2025.

A tres años de su implementación, el Fideicomiso ha acumulado 600 millones de soles en la cuenta recaudadora del Banco de la Nación. Al 2025, según la Consulta Amigable de Ingresos<sup>30</sup>, el monto total recaudado por las municipalidades ascendió a 453 millones de soles, por lo tanto, en lo que restaba del año podían distribuirse alrededor de 147

30 Al 19 de agosto del 2025.

millones. Sin embargo, considerando que quedaban únicamente cuatro meses para su ejecución, ello resultaba poco probable. En ese escenario, dichos recursos habrían pasado como saldo presupuestal para el año 2026.

De la información presentada, no existe claridad sobre el monto que le corresponde a cada municipalidad por año ni sobre los criterios utilizados para su definición. Pareciera que las municipalidades que han obtenido mayores recursos son aquellas de mayor tamaño, que contaban —y cuentan— con más proyectos de inversión viables y con expedientes técnicos aprobados.

Dado que la norma no establece un monto máximo por municipalidad, la distribución de los recursos parece estar determinada tanto por la capacidad operativa de cada entidad como por la correlación de fuerzas entre los alcaldes provinciales. No existe evidencia de una planificación ni de una priorización de las inversiones basada en criterios de cierre de brechas, compensación o equidad. Cabe señalar, además, que la MP de Requena es, junto con la MD de Puinahua, una de las más beneficiadas por el canon y sobrecanon petrolero.

Frente a la información presentada sobre la gestión del Fideicomiso, surgen interrogantes y observaciones sobre su gobernanza y sobre la forma en que se toman las decisiones en el Consejo Directivo. Según la normativa, este órgano es el ente encargado de “... actualizar, reformular y priorizar las inversiones contenidas en el Anexo del Plan de Cierre de Brechas denominado Matriz de Inversiones Priorizadas...”<sup>31</sup>. Con base en ello, actualmente es el Consejo Directivo el que decide sobre los proyectos a ejecutar. Ante esta situación, varias autoridades y representantes de federaciones y comunidades indígenas han cuestionado el rol y la representatividad del Consejo Directivo, ya que está integrado únicamente por alcaldes provinciales, de los cuales dos no forman parte de las municipalidades beneficiadas (la MP de Maynas y la MP de Yurimaguas). No se incluye a las municipalidades distritales ni a las comunidades indígenas en la toma de decisiones.

Es evidente que la forma en que se vienen manejando los recursos del Fideicomiso empieza a generar desigualdad, pues concentra las inversiones en las capitales provinciales, como es el caso de Requena, y deja relegadas a las comunidades indígenas, que fueron la razón de ser del Plan de Cierre de Brechas. A esto se suma la incorporación de una nueva municipalidad:<sup>32</sup> la distrital de Punchana, en la provincia de Maynas.

### 3.4 EL USO DE LOS RECURSOS DEL FIDEICOMISO

La información para el seguimiento del gasto del Fideicomiso en las plataformas del MEF es menos completa. La ruta metodológica para ubicar estos recursos en el presupuesto público nos conduce al Rubro 18, denominado “Canon, sobrecanon, renta de aduanas y participaciones”. La Plataforma de Consulta Amigable de Ingresos permite identificar, para cada municipalidad, los montos provenientes del Fideicomiso; aun así, en lo que respecta al presupuesto destinado a gasto, esta plataforma no permite visualizar los proyectos que se financian exclusivamente con esta fuente. Para sortear este inconveniente, hemos tomado los datos del Rubro 18, que es la fuente que muestra los montos de dinero del Fideicomiso.

---

31 [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4083324/DS016\\_2023EF.pdf.pdf?v=1675263312](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4083324/DS016_2023EF.pdf.pdf?v=1675263312). Pág. 6.

32 DS 048-2025-PCM (15 de abril del 2025).

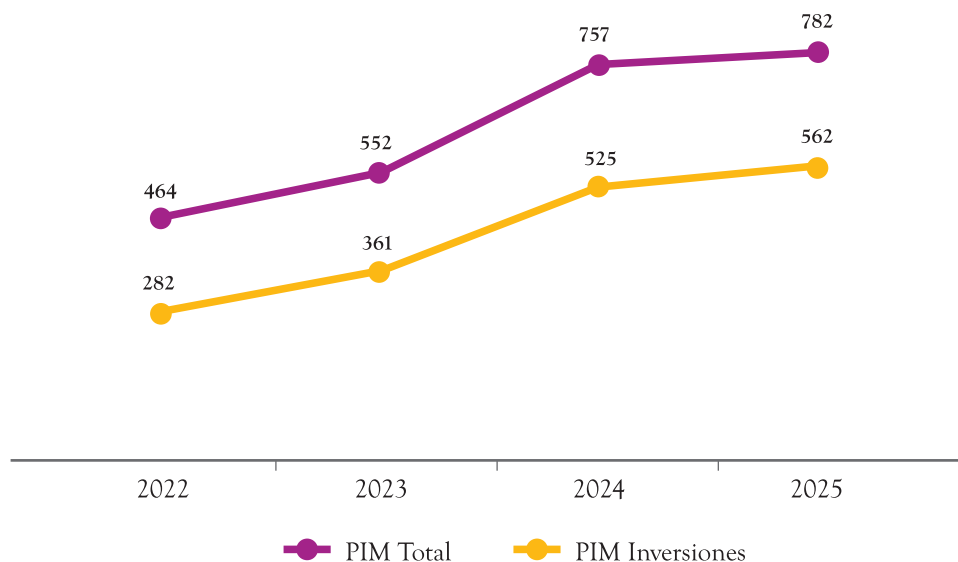
### El presupuesto para inversiones

Las municipalidades beneficiarias del Fideicomiso han experimentado un sustancial crecimiento de su presupuesto en los últimos tres años. Entre el 2022 y el 2025, el presupuesto acumulado para inversiones se duplicó, pasó de 282 millones de soles a 562 millones de soles; esto como resultado de sucesivos incrementos presupuestales provenientes de distintos rubros, entre los que destacan los del Fideicomiso y el canon y sobrecanon petrolero<sup>33</sup>.

Este presupuesto se concentra en algunas municipalidades, particularmente, en tres de ellas: la MP de Nauta, la MP de Requena y la MD de Manseriche, que concentraron el 40% del total en el 2023 y el 28% en el 2024. Territorialmente, la provincia de Requena y sus ocho municipalidades concentraron casi la tercera parte del presupuesto total de inversiones de las 25 municipalidades, con 126 millones de soles en el 2023 y 160 millones de soles en el 2024.

Gráfico 49

#### Presupuesto total y de inversiones de las 25 municipalidades beneficiarias del Fideicomiso, 2022-2025 (Millones de soles)



Fuente: Consulta amigable del gasto-MEF.

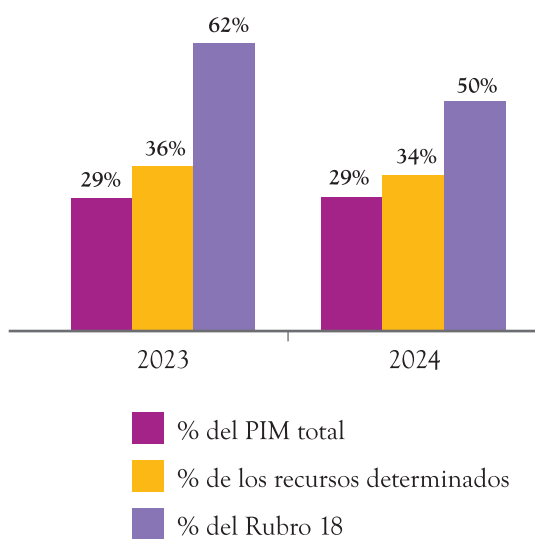
Nota: Información actualizada el 31 de julio del 2025.

¿Cuánto aportan los recursos del Fideicomiso al presupuesto de las entidades? Para los años 2023 y 2024, el Fideicomiso aportó en promedio con el 43% del presupuesto de inversiones de las 25 municipalidades, lo que representó el 53% de las inversiones financiadas con la fuente “recursos determinados” y el 59% de las financiadas con el Rubro 18. Si consideramos el presupuesto total —incluyendo el gasto corriente y las inversiones—, el aporte del Fideicomiso se reduce, pero sigue siendo significativo.

33 A partir del 2024, como resultado del nuevo esquema de distribución que beneficia a las provincias y distritos productores.

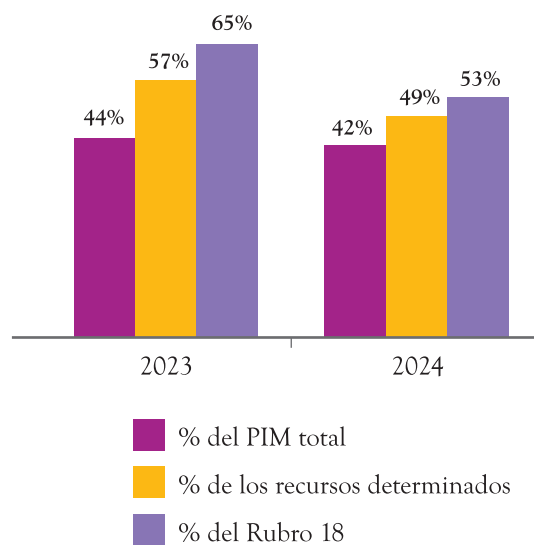
Entonces, se puede afirmar que, en el agregado, el Fideicomiso contribuye con aproximadamente la mitad de los recursos destinados a inversiones, lo que constituye una nueva realidad para las municipalidades beneficiadas. Al analizar el dato de cada municipalidad, se puede ver que el aporte del Fideicomiso varía entre el 10% y el 95%, lo que evidencia la necesidad de un análisis más detallado sobre la distribución y el impacto de estos recursos.

Gráfico 50  
**Municipalidades beneficiarias: aporte de los recursos del Fideicomiso al presupuesto, según fuente, 2023-2024**  
 (Porcentaje)



Fuente: Consulta amigable del gasto-MEF.

Gráfico 51  
**Municipalidades beneficiarias: aporte de los recursos del Fideicomiso al presupuesto de inversiones, según fuente, 2023-2024**  
 (Porcentaje)



Fuente: Consulta amigable del gasto-MEF.

### La ejecución de las inversiones

El indicador de avance de ejecución del gasto de inversiones en las municipalidades muestra variaciones significativas de un año a otro. Un ejemplo es la MD de Manseriche, cuyo presupuesto pasó de 2 millones de soles en el 2022 a 33 millones de soles en el 2023, y a 42 millones de soles en el 2024; el indicador de avance del gasto para dichos años fue de 72%, 19% y 92%, respectivamente. La MP de Requena mostró un avance de gasto del 37% en el 2022, 55% en el 2023 y 87% en el 2024. Para las 25 municipalidades, este indicador<sup>34</sup> se ubica, en promedio, entre el 50% y el 74%.

En cuanto al gasto ejecutado, es posible aproximarse un poco más al Fideicomiso a través del Rubro 18. Según el tipo de recurso, este rubro está compuesto por: canon y sobrecanon petrolero, regalías mineras, participaciones en el Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT), participaciones del Fondo para la Inclusión Económica

34 Se consideran los años 2023 y 2024, debido a que el 2025 no es todavía un año cerrado.

en Zonas Rurales (Fonie), renta de aduanas, participaciones del Plan de Incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal, participaciones del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel) y canon. Esta última es la subcuenta que, por defecto, contiene los recursos del Fideicomiso y representa el 83% del gasto de inversiones del Rubro 18, que alcanza hasta el 96% en algunos pliegos.

### ¿Los gastos del Fideicomiso están aportando al cierre de brechas priorizadas?

Los recursos del Fideicomiso deberían destinarse al financiamiento de las inversiones públicas señaladas en el Plan de Cierre de Brechas, esto incluye: “...los estudios de preinversión, todos los componentes de los proyectos de inversión e inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición (IOARR), la elaboración de expedientes técnicos o documentos equivalentes, la ejecución física de las inversiones hasta su culminación, así como la adquisición de activos no financieros relacionados con infraestructura para dotación de servicios, como reposición de maquinaria y equipos, hardware, software, entre otros priorizados por el Consejo Directivo [...]. Excepcionalmente, el Consejo Directivo, previa evaluación y justificación, podría posibilitar el uso de los recursos para gastos operativos”<sup>35</sup>.

La información disponible muestra que el 100% de los recursos del Fideicomiso fueron destinados a gasto de capital, dentro del cual destacan: la construcción de edificios y estructuras (73%), gastos en la elaboración de estudios de reinversión, expedientes técnicos, supervisión, entre otros (20%) y adquisición de vehículos y maquinarias (5%). En cuanto al destino del gasto, las funciones de transporte y educación concentraron el 75% del monto total ejecutado durante el 2023 y el 2024, se destaca que los gastos en transporte corresponden mayormente a obras de infraestructura urbana, con escasa intervención en las comunidades. Le siguen el gasto en planeamiento, gestión y reserva de contingencia con el 7%, salud con el 5% y saneamiento con apenas el 3%.

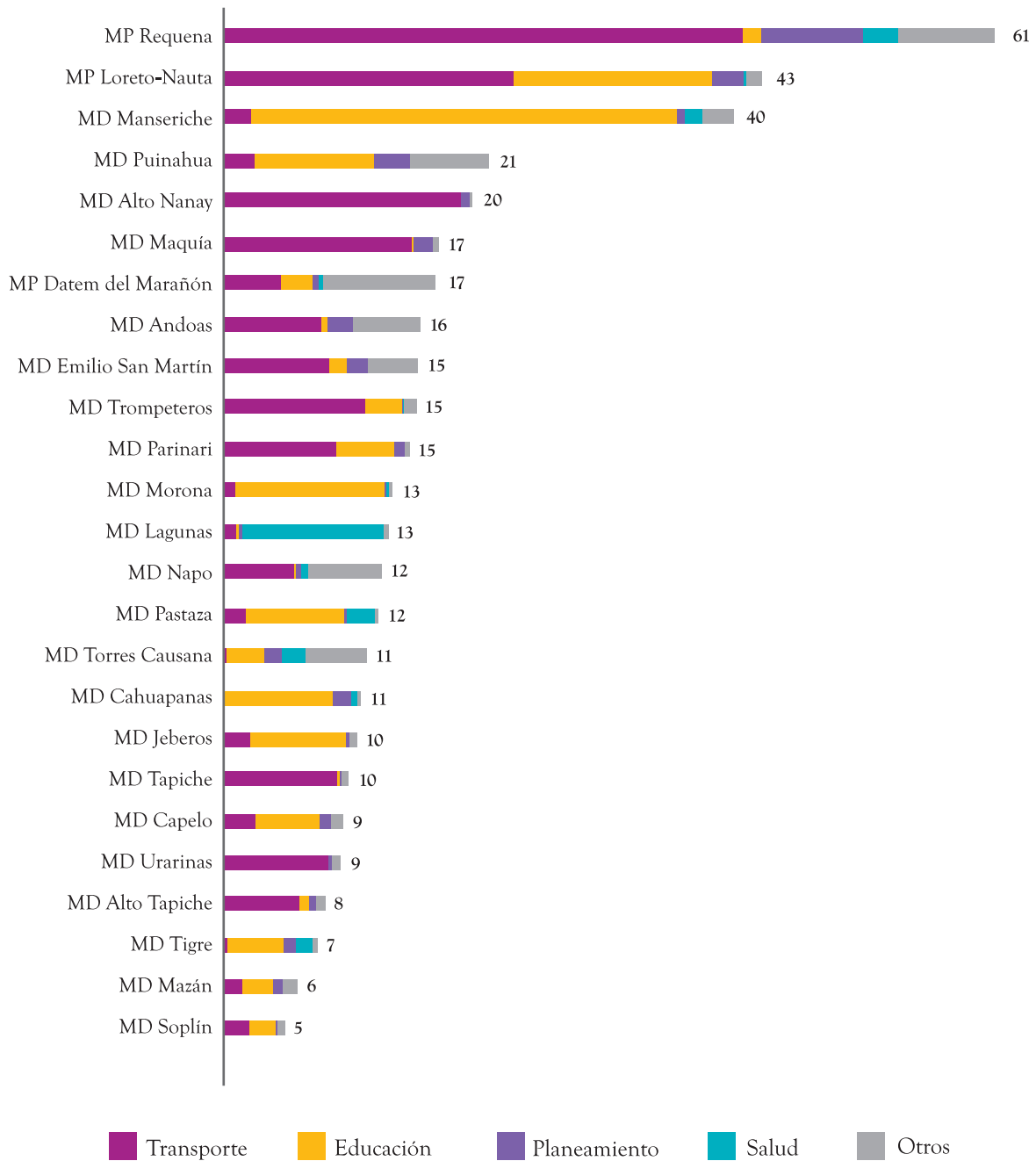
Si bien los sectores priorizados están relacionados con lo establecido en el Plan de Cierre de Brechas, la inversión ejecutada hasta la fecha no sigue el orden de importancia definido en dicho Plan. Por ejemplo, según el Plan, agua y saneamiento contempla el 27% de los proyectos, mientras que en la práctica no supera el 3% del gasto. Pese a que el horizonte de ejecución es largo, se esperaría que, dadas las competencias de los gobiernos locales, las inversiones en el sector fueran superiores.

Otro factor a resaltar es que las tres municipalidades provinciales con mayor inversión ejecutada concentran sus intervenciones en los centros urbanos de las capitales provinciales: Requena, San Lorenzo y Nauta. La MP de Requena, por ejemplo, dirigió la totalidad de sus inversiones al distrito capital de Requena, donde más del 90% de su población es urbana. Por otro lado, la MP de Datem del Marañón concentró sus inversiones en la ciudad capital de San Lorenzo, y apenas el 2% de la inversión fue ejecutada directamente en las comunidades de Porvenir y San Antonio. Finalmente, en la MP de Loreto-Nauta, el 62% del gasto se dirigió al distrito de Nauta, el 18% se ejecutó directamente en comunidades, y la diferencia se distribuyó entre distritos predominantemente rurales, como El Tigre, Urarinas y Trompeteros.

35 Reglamento del Fideicomiso. DS 016-2023-EF (2023).

Gráfico 52

**Municipalidades beneficiarias: Inversiones ejecutadas con el Fideicomiso, según fuente, 2023-2024**  
(Millones de soles)



Fuente: Consulta amigable del gasto-MEF.

Según el Índice de Gestión de las Inversiones Públicas 2024, elaborado por el MEF<sup>36</sup>, 27 de las 39 municipalidades del departamento de Loreto presentan inversiones gestionadas por sus unidades formuladoras que no están alineadas a ningún indicador de cierre de brechas y que tienen una calificación de 0.000. Dentro de este grupo se encuentran varias municipalidades beneficiarias del Fideicomiso Indígena, entre las que destacan las que más dinero recibieron: la MP de Requena, la MP de Loreto-Nauta, la MP de Datem de Maraón y la MD de Manseriche.

Esta información constituye una señal de alerta clara que interpela la gestión municipal, pues evidencia que la mayor parte de los proyectos ejecutados por las municipalidades no están alineados con los objetivos del cierre de brechas establecidos en el Plan. Este hecho requiere una corrección inmediata, de manera que se mejore tanto la gobernanza del Fideicomiso como la planificación, priorización y ejecución de los proyectos de inversión.

Al respecto, en una entrevista reciente, el exviceministro de Gobernanza de la PCM, Raúl Molina<sup>37</sup> —quien lideró el proceso de diálogo y elaboración del Plan de Cierre de Brechas— señaló que en la gestión de los fondos del Fideicomiso Indígena se ha abandonado la priorización establecida en el mencionado Plan. Según Molina, los alcaldes están escogiendo otros proyectos, amparándose en la flexibilidad que otorga la norma al Consejo Directivo para “...actualizar, reformular y priorizar las inversiones contenidas en el Anexo del Plan de Cierre de Brechas...”<sup>38</sup>. Ahora bien, la norma también establece que estos recursos deben destinarse “... única y exclusivamente a los fines establecidos en el Plan de Cierre de Brechas.”<sup>39</sup>. En consecuencia, los alcaldes responsables de la asignación de los recursos estarían incumpliendo lo dispuesto por ley.

### La Municipalidad Provincial de Requena

Para ilustrar la gestión del gasto con un ejemplo, veamos el caso de Requena, una de las municipalidades más grandes y de las que más recursos recibe del Fideicomiso. En junio del 2023, esta municipalidad emitió una Resolución de Alcaldía<sup>40</sup> que autorizaba la incorporación de los recursos del Fideicomiso al presupuesto público, por un monto total de 24 millones de soles, distribuidos en cinco proyectos y un estudio de preinversión. Aun cuando todos los proyectos fueron incluidos en el presupuesto anual, solo tres registraron ejecución. Con un gasto de inversión ejecutado de aproximadamente 12 millones de soles frente a una recaudación de 24 millones de soles, quedaron saldos presupuestales sin ejecutar equivalentes al 50% del total.

Para el 2024, el número total de proyectos financiados con el Fideicomiso aumentó a 16 (se sumaron nueve proyectos a los cinco contemplados en el 2023) con un presupuesto total de 36 millones de soles. Según el Índice de Gestión del MEF, la eficacia de esta municipalidad es “muy mala”,<sup>41</sup> debido a que su programa multianual de inversiones contiene más proyectos no previstos que previstos, con lo que incumple las reglas de priorización de Invierte.pe. Como se indicó, la municipalidad pasó de ejecutar cinco

36 Para mayor información, revisar: <https://bit.ly/3K4mJLc>

37 Ver entrevista completa en: <https://www.youtube.com/watch?v=8MoaAbajCpw>

38 Artículo 6.1 del Reglamento del Fideicomiso. DS 016-2023-EF (2023).

39 Artículo 6.3 del Reglamento del Fideicomiso. DS 016-2023-EF (2023).

40 Resolución de Alcaldía 030-2024-A-MPR (23 de junio del 2023).

41 Nombre del indicador: Porcentaje de inversiones del Programa Multianual de Inversiones que no considera a las “no previstas”.

proyectos financiados con el Fideicomiso en el 2023 a nueve en el 2024; seis de estos proyectos no superaron el millón de soles de gasto. Esto sugiere que el aumento en la ejecución del gasto de inversión en 2024 fue impulsado principalmente por proyectos no previstos ni alineados al cierre de brechas.

Por otro lado, según el Informe de Obras Paralizadas de la Contraloría General de la República<sup>42</sup>, la provincia de Requena aloja cinco proyectos paralizados<sup>43</sup> en su territorio, por un monto total de 49 millones de soles —de los cuales tres están asignados a contratistas—. La MP de Requena concentra el 65% del costo total paralizado, siendo las causas la falta de recursos financieros por parte de los contratistas y el incumplimiento de pago de valorizaciones u otros conceptos.

Los proyectos son los siguientes:

- Rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de Requena, distrito de Requena, provincia de Requena, Loreto” (código 2087531).
- Mejoramiento de la calle Puinahua, entre la calle Vargas Guerra y la Av. Genaro Herrera, distrito de Requena, provincia de Requena, en Loreto (código 2163165).

El primero fue financiado con recursos del Fideicomiso y tiene un costo total actualizado de 52 millones de soles, según el Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI). Este proyecto presenta un avance inferior al 50% y no cumple con el registro oportuno del Formato 12, lo que imposibilita un seguimiento adecuado de la inversión.

Al respecto, la norma establece que los gobiernos locales deben publicar y mantener actualizada, en su portal de transparencia, la información sobre el estado y el uso de los recursos que obtengan. Dicha información incluye: “...los procesos y criterios de priorización para el financiamiento de las inversiones, las actas de sesiones del Consejo Directivo, el detalle de los ingresos y gastos del trimestre, sus acumulados a dicho período y los compromisos de pago por atender correspondientes a las respectivas inversiones...”<sup>44</sup>. A pesar de ello, esta municipalidad —al igual que las demás municipalidades beneficiarias—, no cumple con lo dispuesto. Particularmente, de las 113 inversiones que tiene en cartera la MP de Requena, 102 no cuentan con registros de información actualizados y completos en el Formato 12-B, lo que impide un adecuado seguimiento y control.

En suma, los datos de la MP de Requena aportan evidencia de que los recursos del Fideicomiso Indígena no se están utilizando conforme a los principios rectores del Plan de Cierre de Brechas, y que las inversiones realizadas durante los 30 meses iniciales no estarían contribuyendo al cierre de brechas esperado. Por tal razón, resulta indispensable generar espacios de discusión y análisis con los actores directamente involucrados, a fin de efectuar los ajustes y las mejoras necesarias que encaminen los recursos del Fideicomiso hacia sus objetivos de creación.

---

42 Para mayor información, revisar: <https://bit.ly/46ggjBm>

43 Uno de ellos a cargo del Gobierno Regional de Loreto.

44 Reglamento del Fideicomiso. DS 016-2023-EF (2023).

### El apalancamiento sin planificación no es el camino

Si bien la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2025<sup>45</sup> autoriza la utilización de los recursos transferidos para garantizar y atender el servicio de deuda derivada de operaciones de endeudamiento público con cargo al Fideicomiso, no establece lineamientos para un apalancamiento<sup>46</sup> como el que se viene promoviendo desde el Consejo Directivo, con el apoyo de algunos congresistas de la región.

Bajo las actuales condiciones de uso de los recursos del Fideicomiso, un apalancamiento de gran magnitud de recursos —se habla de 1500 millones de soles—, sin una adecuada planificación y priorización de proyectos, sin criterios técnicos claros y sin la participación de las comunidades indígenas, podría traducirse en un gasto sin impactos positivos en el cierre de brechas, tanto para las comunidades indígenas como para la población en general.

Los distritos de Loreto se encuentran en el primer tramo de la curva de aprendizaje para el adecuado manejo de estos recursos, por lo que es necesario transitarlo con mayor claridad, acompañamiento y transparencia, de modo que se garanticen proyectos de calidad. Para ello, es necesario que el Gobierno Nacional implemente programas de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de gestión con visión de largo plazo.

En ese sentido, llama la atención, lo señalado por Raúl Molina respecto a que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ofreció asistencia técnica al Consejo Directivo del año 2024 para un probable apalancamiento de recursos con proyectos debidamente priorizados; sin embargo, no obtuvo respuesta del entonces presidente del Consejo Directivo, alcalde de la MP de Datem del Marañón.

### 3.5 REFLEXIONES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Fideicomiso Indígena de Loreto nació como una promesa histórica de reparación y desarrollo para los pueblos indígenas afectados por la actividad petrolera. A pesar de ello, su implementación actual lo está desviando hacia un fondo de inversión municipal convencional, con serias deficiencias de gobernanza, transparencia y alineamiento con su propósito original de enfrentar la exclusión de sus beneficiarios originarios.

El Fideicomiso Indígena de Loreto se encuentra en una encrucijada. Por el camino actual, puede consolidarse como un fondo clientelar que profundiza las desigualdades, alimenta la corrupción y traiciona la lucha de dos décadas de las comunidades del circuito petrolero. Por otro camino, puede convertirse en el instrumento transformador que sus promotores soñaron: un mecanismo de reparación, desarrollo y cierre de brechas históricas para los pueblos indígenas. El análisis de los tres primeros años de operación del Fideicomiso Indígena (2023-2025) revela un divorcio entre su propósito fundacional y su gestión actual.

Se observan serias fallas de gobernanza y representatividad. El Consejo Directivo, compuesto exclusivamente por los cinco alcaldes provinciales, excluye de la toma de decisiones a las comunidades indígenas, que son el sujeto central del acuerdo político que dio origen al Fideicomiso. Esta composición —que también excluye a los distritos—

45 Para mayor información, revisar: <https://bit.ly/47QSelN>

46 Que, según el DS 034-2025-EF, se traduciría mediante una operación de endeudamiento a cuenta del Fideicomiso a ser reembolsado, incluyendo las tasas de interés.

ha generado una toma de decisiones opaca, politizada y desvinculada de las prioridades del Plan de Cierre de Brechas. La evidencia muestra que los recursos se concentran en municipalidades cuyos alcaldes tienen mayor influencia en el Consejo Directivo (como Requena y Nauta), mientras que otras, especialmente distritales y de zonas más remotas, quedan marginadas. Esta es, sin duda, la principal falla del Fideicomiso.

### Principales conclusiones:

- El Fideicomiso está operando al margen de su hoja de ruta. El Plan de Cierre de Brechas, producto de años de diálogo y consenso, establece con claridad las prioridades de inversión (agua y saneamiento, salud, educación, conectividad) y los territorios beneficiarios (las comunidades indígenas). Pese a ello, la práctica muestra una clara desviación: los recursos se dirigen mayoritariamente a infraestructura urbana en las capitales provinciales (Requena, San Lorenzo, Nauta), mientras que los sectores críticos como agua y saneamiento reciben menos del 3% del gasto. El argumento del Consejo Directivo de “actualizar y reformular” el plan (Art. 6.1 del DS 016-2023-EF) no puede utilizarse para ignorar el mandato del Art. 6.3, que ordena destinar los recursos “única y exclusivamente a los fines establecidos en el Plan”. Esta desviación no es técnica, es política, y responde a intereses municipales y clientelares.
- Concentración de recursos y exclusión territorial. La distribución de los recursos del Fideicomiso es inequitativa y contraria al principio de equidad que debiera regirlo. Existe una clara concentración en unas pocas municipalidades (MP Requena, MP Nauta, MD Manseriche), que en el 2024 recibieron el 46% de los fondos, mientras que otras, como Jeberos, Lagunas y Morona, no recibieron financiamiento alguno pese a haber presentado su programación. Esta forma de distribución no responde a criterios técnicos de necesidad o prioridad, sino a la capacidad de gestión —o a la influencia política— de las municipalidades más grandes.
- El Fideicomiso se gestiona con escasa transparencia y rendición de cuentas, lo que contraviene tanto su ley de creación como la Ley de Transparencia. Las municipalidades incumplen sistemáticamente la obligación de publicar información sobre los proyectos financiados, los expedientes técnicos, los contratos y el avance físico y financiero (Formato 12-B). El caso de Requena, donde 102 de 113 proyectos carecen de información actualizada, es un ejemplo flagrante. Esta opacidad impide el control social, facilita la corrupción y erosiona la confianza de las comunidades en este mecanismo. Sin transparencia no hay rendición de cuentas; sin rendición de cuentas, el Fideicomiso está condenado al fracaso.
- La promoción del apalancamiento financiero (endeudamiento a cuenta del Fideicomiso) sin antes corregir los graves problemas de gobernanza, transparencia y alineamiento es una apuesta poco responsable. El apalancamiento implica un costo financiero (intereses) que reduce el monto neto disponible para las inversiones. Si se aplica a proyectos mal priorizados y mal ejecutados, y sin reglas claras de asignación de recursos, no solo no cerrará brechas, sino que puede generar una deuda pública local insostenible para las municipalidades y para el propio Fideicomiso.
- Para los 25 distritos beneficiarios del Fideicomiso, con excepción de Requena y Puinahua, estos recursos constituyen su principal fuente de financiamiento de inversiones, mientras que los recursos del canon petrolero son casi marginales. En ese sentido, los esfuerzos de fiscalización y de participación de las organizaciones indígenas deben priorizar estos recursos e incluir la posibilidad de ejecutar pequeños proyectos mediante núcleos ejecutores.

### Recomendaciones:

Para rescatar la esencia del Fideicomiso y garantizar que se cumpla con su mandato, se requiere una reforma integral centrada en tres ejes fundamentales:

- **Gobernanza inclusiva:** Reformar el Consejo Directivo para incluir a las comunidades indígenas y establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas.
- **Gestión técnica y alineada:** Crear un Comité Técnico obligatorio que garantice la calidad de los proyectos y su alineamiento con el Plan de Cierre de Brechas, actualizado con horizonte al 2030.
- **Máxima transparencia y rendición de cuentas:** implementar un sistema único de transparencia y auditoría social que permita a las comunidades monitorear el destino de los recursos.

A continuación, se presentan algunas recomendaciones de corto y mediano plazo:

1. **Reforma urgente del Consejo Directivo:** modificar su composición para incluir, con derecho a voto, representantes designados por las organizaciones indígenas y de los distritos beneficiarios.
2. La asignación de los recursos del Fideicomiso Indígena debe adoptar la lógica del presupuesto participativo con enfoque multianual. Los gobiernos locales (alcaldes y concejos municipales) deberán someter la programación de los recursos del Fideicomiso Indígena a los procesos de presupuesto participativo. Ello ayudaría a que las prioridades de inversión sean definidas con la participación efectiva, libre e informada de las comunidades indígenas y las organizaciones representativas.
3. El Viceministerio de Gobernanza Territorial debe dejar de ser una secretaría técnica pasiva y asumir un rol activo de facilitador y garante del cumplimiento normativo. Debe proporcionar y canalizar asistencia técnica obligatoria a las municipalidades y al Consejo Directivo y, junto con el MEF, observar la aprobación de proyectos que no estén debidamente alineados con el cierre de brechas.
4. Impedir la inclusión de proyectos no previstos en la programación multianual de inversiones, con la participación del MEF, ente rector de Invierte.pe. Cualquier modificación debe seguir un proceso técnico y participativo, no una decisión discrecional del Consejo.
5. Establecimiento de un sistema de asignación de recursos con criterios de equidad y compensación. El MEF, en coordinación con la PCM y el Consejo Directivo reformado, deben aprobar un mecanismo de asignación de recursos que combine:
  - Un piso mínimo garantizado para cada MD, basado en indicadores de pobreza, aislamiento y necesidad.
  - Un componente de capacidad, que premie a las municipalidades que demuestren tener proyectos viables y bien formulados.
  - Un componente de priorización, que asigne recursos adicionales a proyectos que aborden las brechas más críticas identificadas en el Plan.

6. Programa de fortalecimiento institucional para municipalidades distritales: implementar un programa financiado con parte del mismo Fideicomiso o con cooperación internacional, para capacitar al personal de las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones de las municipalidades más pequeñas y con menor capacidad en la formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión. El objetivo es fortalecer las capacidades del personal y garantizar que todas las entidades puedan acceder a los recursos con proyectos de calidad.
7. Inclusión de núcleos ejecutores: permitir, bajo estricta supervisión técnica y comunitaria, que las propias comunidades indígenas, a través de núcleos ejecutores, puedan formular y ejecutar proyectos de pequeña escala (de menos de un millón de soles) directamente, sin pasar por la intermediación de la municipalidad. Esto acercaría los recursos a su destino final y empoderaría a las comunidades.
8. Creación de un portal único de transparencia del Fideicomiso Indígena: El Fideicomiso debe contar con una plataforma digital administrada por la PCM o el MEF, en la que se publiquen obligatoriamente y en tiempo real:
  - La lista de proyectos aprobados por el Consejo Directivo.
  - Los expedientes técnicos completos.
  - Los contratos de obra y los informes de supervisión.
  - El avance físico y financiero (Formato 12-B) actualizado mensualmente.
  - Las actas de las sesiones del Consejo Directivo.

El incumplimiento de esta obligación por parte de una municipalidad debe ser causal de sanción.







## 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](mailto:contacto@propuestaciudadana.org.pe)  
[www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)