

CLAVES para la GOBERNANZA



de las INDUSTRIAS EXTRACTIVAS



Con el apoyo de



CLAVES PARA LA GOBERNANZA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Es una publicación de:

Grupo Propuesta Ciudadana

Presidenta del Directorio: Molvina Zeballos

Coordinador Ejecutivo: Eduardo Ballón

Dirección: Calle León de la Fuente 110,
Magdalena del Mar, Lima 17.

Teléfonos: 613-8313 / 613-8314

Página web: www.propuestaciudadana.org.pe

Elaboración de contenidos:

Marisa Glave

Epifanio Baca

Gustavo Ávila

Corrección de estilo: Eleana Llosa

Edición de publicación: Nelly Carrasco

Diseño y diagramación: Mario Popuche

Ilustraciones: Carlos Risco

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña-Lima

Teléfono: 332-3229 / 424-3411

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca

Nacional del Perú N° 2015-05053

1ra. Edición

Tiraje: 1,000 ejemplares

Lima, abril del 2015

Con el apoyo de:



OXFAM



Natural
Resource
Governance
Institute

Índice

Claves para la gobernanza de las industrias extractivas	3
1. Límites en la gobernanza de las industrias extractivas	5
2. Situación actual de la cadena de toma de decisiones	7
2.1 Condiciones previas	7
2.2 Los contratos y concesiones	11
2.3 El régimen fiscal	13
2.4 La gestión, distribución y uso de la renta	14
2.5 Los impactos locales	15
2.6 Monitoreo y fiscalización	16
3. Propuesta para el fortalecimiento de la gestión pública	18

Claves para la gobernanza de las industrias extractivas

La gobernanza es un concepto referido a la preocupación de las sociedades sobre los mecanismos que usan los Estados para tomar decisiones. Dicha preocupación surge al comprobar a nivel planetario la proliferación de mecanismos informales, muchas veces ligados a la corrupción, de toma de decisiones que afectan a miles de ciudadanos y sobre los que tenemos poco control.

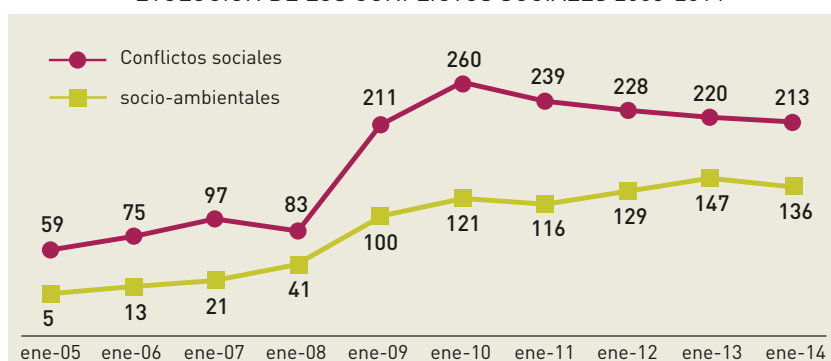
La gobernanza en la cadena de toma de decisiones de las industrias extractivas supone analizar los actores, formales e informales, presentes en la toma de decisiones sobre la explotación de recursos naturales no renovables, así como en la implementación de esas decisiones; reconocer la existencia de normas y procedimientos claros que permitan el uso sostenible de los recursos, partiendo de un análisis serio de las potencialidades y razones para su explotación; así como formular una definición precisa de las políticas y procesos que se espera desarrollar con los recursos captados. De igual modo, para hablar de gobernanza en el proceso de toma de decisiones en torno a las industrias extractivas, es fundamental la existencia de mecanismos de

acceso a información clara y transparente por parte de la sociedad civil, así como procesos de consulta y participación ciudadana, que garanticen el respeto a los derechos humanos de las poblaciones en el entorno de los proyectos extractivos.

En el Perú estos procedimientos son opacos, muchas veces lejanos de la ciudadanía y su implementación ha generado escenarios proclives a la conflictividad. Al respecto, la Defensoría del Pueblo, que viene presentando reportes mensuales de conflictos sociales desde enero del 2005, señaló para ese año la existencia de 59 conflictos sociales entre activos y latentes. Para enero del 2014 la Defensoría reportó 213. En el gráfico n° 1 podemos ver el avance de los conflictos sociales, en general, y de los tipificados como “socioambientales”, en particular, vinculados estos últimos a la expansión de las industrias extractivas en el territorio.

Estos niveles de conflictividad social evidencian que el modelo extractivista implementado desde el gobierno de Alberto Fujimori, y profundizado por los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan

Gráfico N° 1
EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIALES 2005-2014



Fuente: Reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo.

Elaboración propia.

García, tiene graves cuestionamientos. Como señalan De Echave y Diez, los mismos conflictos sociales, si bien son localizados y parten de una oposición a un proyecto puntual, han logrado dar el salto hacia el cuestionamiento de las políticas públicas que impulsan de manera desmedida la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. Dichos autores sostienen que los temas identificados como críticos en las protestas son: i) las políticas de concesiones, ii) los estudios de impacto ambiental, iii) la ausencia de mecanismos de consulta y participación ciudadana, y iv) la débil falta de fiscalización y precariedad de la gestión ambiental¹. Estos temas son hoy parte del debate público en torno a las industrias extractivas en el Perú.

El peso de las industrias extractivas en el Perú

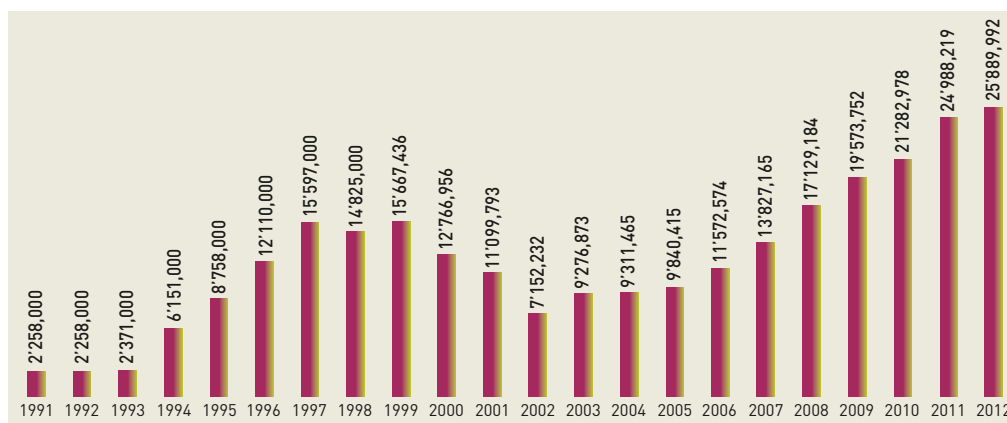
El sector minero representa el 14% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional y apenas genera el 1% del empleo en el país, entre el 2007 y el 2012 alcanzó el 37% del Impuesto a la Renta (IR) y fue una fuente significativa para transferir recursos crecientes a los gobiernos subnacionales en el marco de la Ley de Canon y de la descentralización. Las políticas profundizadas en los últimos años permitieron un crecimiento acelerado de la minería basada en la atracción de grandes capitales transnacionales y

el impulso de la megaminería, como resultado de gobiernos que alentaron regulaciones totalmente permisivas –con todo tipo de incentivos y beneficios tributarios– de las concesiones mineras.

Las concesiones mineras se multiplicaron por 9 en los últimos 20 años, concentrándose fuertemente en la sierra, donde hoy en día encontramos regiones con la mayoría de su territorio concesionado: Moquegua (73.3%), Tacna (56.8%), Apurímac (56.5%), Arequipa (49.4%) y Cajamarca (48.5%)². Como resulta obvio, este proceso representa, entre otras cosas, una importante oportunidad para la minería informal y para las mafias que se han generado alrededor de ella³.

El incremento de las concesiones y de las actividades de exploración mineras entre el 2005 y el 2012 tiene una evolución similar al aumento de los conflictos socioambientales presentes en los territorios concesionados, debido a disputas por recursos como agua y tierra, por demanda de mejores condiciones de empleo y servicios, por expectativa de mayores ingresos para la localidad, por la contaminación ambiental, entre otros motivos. Cada una de las razones de los conflictos tiene relación con algún eslabón en la cadena de toma de decisiones en torno a las industrias extractivas.

Gráfico N°2
EVOLUCIÓN DE LAS CONCESIONES MINERAS EN EL PERÚ
1991 (2'258,000) a 2012 (25'889,992) Has.



1 De Echave, José y Diez, Alex. *Más allá de Conga*. Lima: RedGE - Cooperación, 2013.

2 Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET). Lima, 2012.

3 Sobre el particular ver: Cuadros, Julia. *Políticas para la pequeña minería, minería artesanal e ilegal*, en: goo.gl/RqC0RH. De la misma autora ver también: *La minería informal en el Perú*. Lima: Cooperación, 2012.



1. Límites en la gobernanza de las industrias extractivas

El origen del déficit de gobernanza que tenemos en torno al manejo de las industrias extractivas tiene que ver con la consolidación de una “visión rentista” del gobierno nacional sobre los recursos naturales. Esta visión, instalada desde la Colonia, ha acompañado varias etapas de la historia nacional, manteniendo una dependencia económica, particularmente de los recursos fiscales, en la extracción de materias primas.

El Perú, como país primario exportador, no ha logrado dar un salto hacia una economía diversificada con generación de valor agregado, ya sea por la creación de una industria sólida o el desarrollo de servicios o conocimientos especializados. Cada ciclo de incremento en el precio de las materias

primas ha significado un aumento de la inversión privada extranjera en el país y de los recursos fiscales disponibles para el Estado. Sin embargo, estos ciclos no han estado acompañados de esfuerzos para generar un desarrollo productivo diversificado que nos permita romper la dependencia de la explotación de materias primas.

En este ciclo de bonanza fiscal por extracción de recursos naturales no renovables encontramos viejas prácticas que se intensifican por tres tipos de problemas:

- a. **Legislación al servicio de las industrias extractivas.** Los conflictos sociales cuestionan los mecanismos de asignación de concesiones,

de aprobación de estudios de impacto ambiental y de captación de renta para el desarrollo local. Lejos de revisar la legislación en torno a la evaluación ambiental previa, fiscalización ambiental posterior o mecanismos de participación ciudadana que involucren a la población en la decisión en torno a la implementación de proyectos mineros o petroleros, el actual gobierno reproduce la línea de sus antecesores e incluso acelera procedimientos previos como parte de las medidas de promoción y facilitación de la inversión.

b. Naturaleza y condición actual del Estado peruano.

Si bien el Estado ha incrementado sus ingresos fiscales como consecuencia del incremento de las industrias extractivas, este no ayudó a superar las deficiencias institucionales ni completar procesos de modernización del Estado como la descentralización. Hoy tenemos un Estado que resulta:

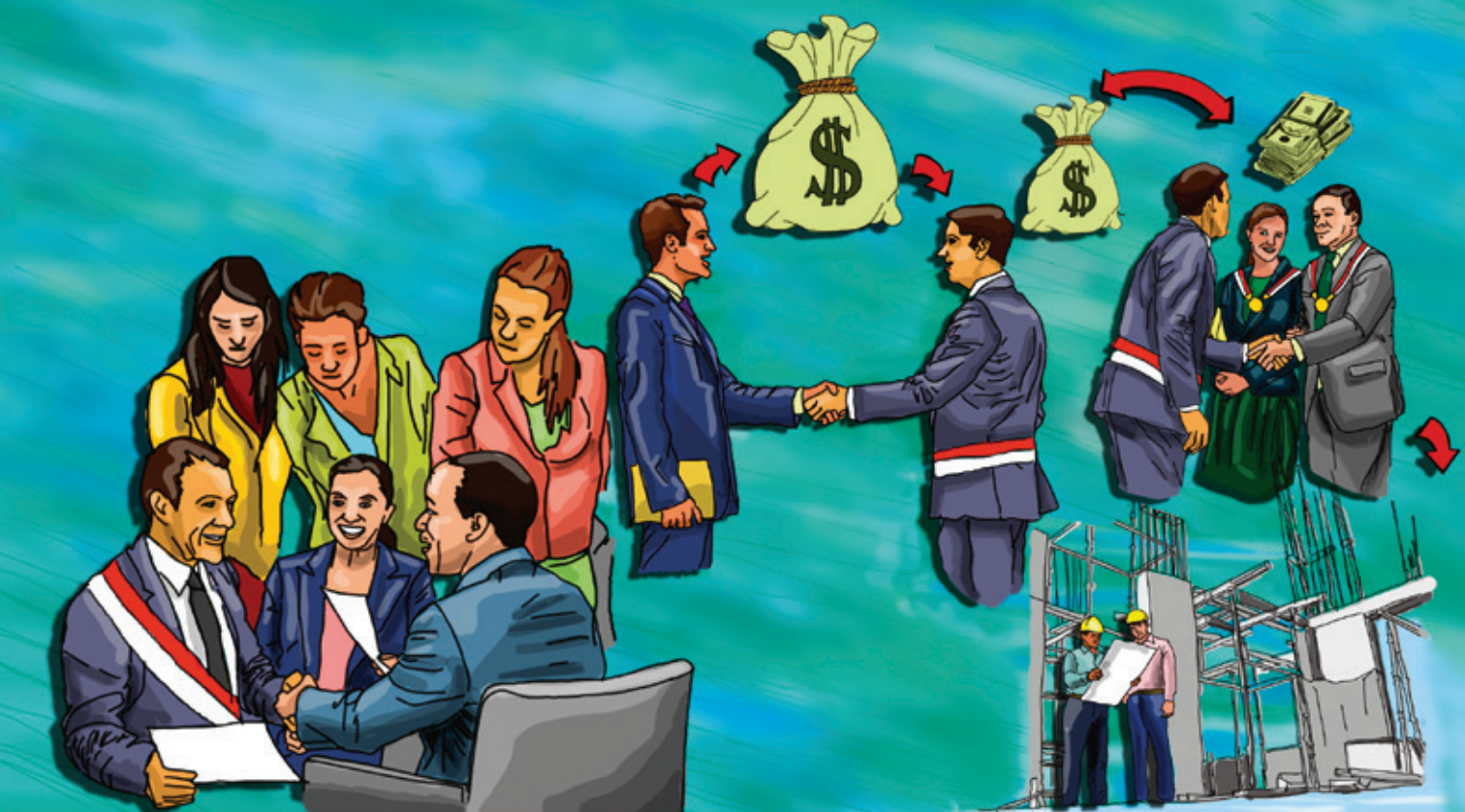
(i) **Desarticulado** en su comunicación horizontal. Los sectores no dialogan entre sí. Esto hace, por ejemplo, que el Ministerio de Economía y Finanzas tome decisiones en torno a fomento de inversiones sin considerar la opinión de sectores como Ambiente o Agricultura. De igual modo, el Ministerio de Energía y Minas mantiene competencias en evaluación ambiental que debieran pasar al sector Ambiente y que no solo no han sido transferidas aún,

sino que no existe voluntad de contar con su opinión para evaluar los proyectos que se vienen.

(ii) **Descoordinado** en su comunicación vertical. Pese a existir un proceso de descentralización hacia los gobiernos regionales y locales, el gobierno nacional conserva poderes que generan superposición de funciones o dejan sin efecto competencias regionales. La articulación intergubernamental para la provisión de servicios y la ejecución de inversiones es deficiente.

c. La lógica de la participación. La voz de la ciudadanía, particularmente la que vive en las zonas de impacto de los proyectos extractivos, ha buscado ser escuchada. Normalmente estos proyectos se realizan en zonas rurales, agropecuarias, de presencia de comunidades campesinas o pueblos originarios. Zonas poco relevantes para la economía nacional y con poco peso político, y por tanto con pocos canales para comunicarse. En ese contexto, la manera en que estos ciudadanos buscan ser escuchados es a través de los conflictos sociales.

Se configura así un Estado rentista que no llega a cumplir su rol de garante de derechos, tomando partido por los derechos de las corporaciones en detrimento de, o pasando a segundo plano, los derechos de las comunidades, sin desarrollar su capacidad de planificación y promoción.



2. Situación actual de la cadena de toma de decisiones

Veremos seis pasos o eslabones en la gobernanza de las industrias extractivas. Si bien estos elementos debieran estar presentes en un análisis integral, en el país tenemos algunas falencias que nos impiden hablar de una verdadera gobernanza.

2.1 Condiciones previas

La propiedad de los recursos naturales no renovables es del Estado, según lo reconoce el marco

legal vigente. Pero los frutos y productos de la explotación de los mismos pertenecen a quien obtuvo la concesión para hacerlo. ¿Qué análisis hace el Estado previamente para otorgar un derecho de concesión? En el caso de la minería no existe una evaluación previa costo-beneficio, solo la lógica rentista: a mayor explotación, mayor renta. No es pues el Estado quien planifica y define el uso de sus recursos, sino es el privado quien decide invertir o no⁴.

4 En el caso de la minería el Estado se reserva un "análisis" solo cuando el privado quiere, además de conseguir el derecho de concesión, optar por un contrato de estabilidad tributaria, o cuando quiere acceder a los beneficios de recuperación de Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto de Promoción Municipal (IPM) en fase de exploración. Colocamos el entrecomillado pues no es en sí un análisis previo al otorgamiento de un derecho de concesión, sino que es una evaluación para mejorar aún más las condiciones del inversionista privado en contrapartida de un compromiso de inversión.

En el sector Hidrocarburos, el sistema de promoción de la inversión privada es diferente. El Estado, a través de una empresa pública, Perupetro S.A., licita los lotes de petróleo o gas. El contrato de concesión que se firma implica una negociación caso por caso del valor del recurso a explotar y define una contribución a pagar a través de regalías. Cuando un lote resulta estratégico para el Estado, Perupetro S.A. tiene la opción de seleccionar alguna empresa –incluida Petroperú– para que realice la explotación, aunque la titularidad de la concesión es del Estado peruano.

Si bien el marco jurídico permite el proceso de Zonificación Económica y Ecológica (ZEE) desde los gobiernos subnacionales, este aún es incipiente. Como señala la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR): “La gestión pública carece aún de un sistema nacional de planificación que lidere un plan de ordenamiento territorial que afiance la descentralización y la regionalización en el largo plazo”⁵. El ordenamiento territorial aún no es una herramienta que nos ayude a planificar el uso del territorio.

Finalmente, los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) son condición para la explotación del recurso, no para el otorgamiento de la concesión. Pese a que se creó el 2013 el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), adscrito al Ministerio del Ambiente, a la fecha los EIA siguen siendo aprobados por los sectores, en el caso de las industrias extractivas por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Además, los plazos se han recortado. En mayo del 2013 se dictaron un conjunto de decretos entre los cuales se definieron plazos más cortos para los EIA⁶ y una sola ruta para los EIA semidesarrollados (que evalúan proyectos medianos) y para los EIA detallados (que deben

velar por los impactos de la gran minería). Hoy los plazos totales exigibles son:

MINEM convoca a titular de proyecto para que exponga pretensión ante todas las entidades involucradas en el proceso de certificación ambiental.	5 días
Desde el MINEM se traslada el EIA a todas las entidades que deben opinar.	3 días
Las entidades que emiten opinión vinculante o no vinculante evalúan el EIA enviado.	45 días
El MINEM recibe opiniones y observaciones de entidades involucradas para la evaluación del EIA y las consolida en un solo documento junto a las que haya realizado su propio equipo de evaluación ambiental en este tiempo.	10 días
Presentada la subsanación por parte del órgano administrado correspondiente, el MINEM reparte observaciones a entidades que participaron en el proceso.	3 días
Evaluación de subsanaciones y emisión de opinión final de entidades consultadas.	10 días
Recibidas las opiniones, el MINEM hace una evaluación final y entrega el correspondiente certificado ambiental.	20 días

La Declaración de Impacto Ambiental (DIA), conforme al reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental (SEIA)⁷, corresponde en gran medida a proyectos de explotación con bajos niveles de impacto ambiental vinculados al Pequeño Productor Minero (PPM) y al Productor Minero Artesanal (PMA). Su estudio y aprobación corresponde a los gobiernos regionales.

Durante la elaboración del EIA y en su evaluación se da “espacio” para la participación ciudadana. Con tiempos cada vez más acotados, la sociedad civil debe evaluar en menos de dos meses documentos extensos, densos y complejos, pudiendo en el plazo establecido presentar preguntas. Si

5 Secretaría técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). *Documento de debate n° 6: Informe anual del Proceso de descentralización 2011*. Lima: ANGR. 2012.

6 Decreto Supremo n° 060-2013-PCM y Ley 30230. Cabe señalar que si bien la segunda norma, aprobada el 2014 amplía el plazo de opinión vinculante recortado en el DS (de 70 días pasó a 30 y ahora está en 45) incluye la figura de “incumplimiento funcional” si no se emite la opinión a tiempo.

7 El reglamento de la ley fue aprobado mediante el Decreto Supremo n° 019-2009-MINAM.

bien es obligatoria la convocatoria a talleres y audiencias públicas, no existe una regulación clara sobre quiénes debieran participar, ocurriendo en muchos casos que sectores importantes de los que habitan en el entorno del proyecto extractivo no están enterados de las audiencias o no logran asistir. Cabe recalcar que parte de la conflictividad antes señalada se da en los contextos de validación social de los proyectos.

Por otro lado, el proceso de consulta previa a pueblos indígenas ha tenido serias dificultades en su implementación. Del actual marco normativo sobre la consulta previa el grupo de trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de DDHH señala como límites los siguientes⁸:

- (i) *La libre determinación de los sectores de la materia a ser consultada*, por lo que cada sector definirá cuáles son las normas, proyectos o etapas de los mismos que estarán sometidos a consulta.
- (ii) *El conocimiento de consulta y acuerdo, más no de casos de consentimiento previo contemplados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).*
- (iii) *La no retroactividad*, con lo que se asegura la validez de las normas, programas o proyectos que no han sido consultados y generan efectos en pueblos indígenas, incluidas las concesiones ya otorgadas.

PROPUESTAS DE POLÍTICAS EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

PROPUESTA DE POLÍTICA	CORTO - MEDIANO PLAZO	MEDIANO - LARGO PLAZO
Política de Ordenamiento Territorial (OT): Definición de herramienta de gestión integral del territorio que responda a un uso sostenible de recursos existentes, construido con criterio de planificación a largo plazo y generando consensos.	Culminación de procesos de Zonificación Ecológica Económica (ZEE) en provincias y regiones.	Ley de ordenamiento territorial discutida y aprobada, con rectoría clara y con funciones y competencias descentralizadas. Establece las zonas donde no será posible la actividad minera o petrolera por condiciones ambientales o productivas (zonas de cabecera de cuenca, de amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas, de ecosistemas frágiles, de producción de agua, zonas privilegiadas para la agricultura, etc.).
	Determinación de instrumentos adicionales para OT (estudios hídricos, etc.).	
	Hoja de ruta para OT en los gobiernos regionales que ya tienen ZEE y definición clara de competencias frente al ente rector: el Ministerio del Ambiente.	
	Fortalecimiento de las capacidades y recursos de los gobiernos regionales y locales en gestión de territorio.	
		Planes de OT y planes de desarrollo concertado como instrumentos clave de la gestión descentralizada.
		Evaluaciones ambientales estratégicas periódicas que validan planes de OT.

8 Sobre dichos límites ver: Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. *Análisis crítico de la consulta previa en el Perú: Informes sobre el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta y del Reglamento*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos naturales (DAR), 2012.

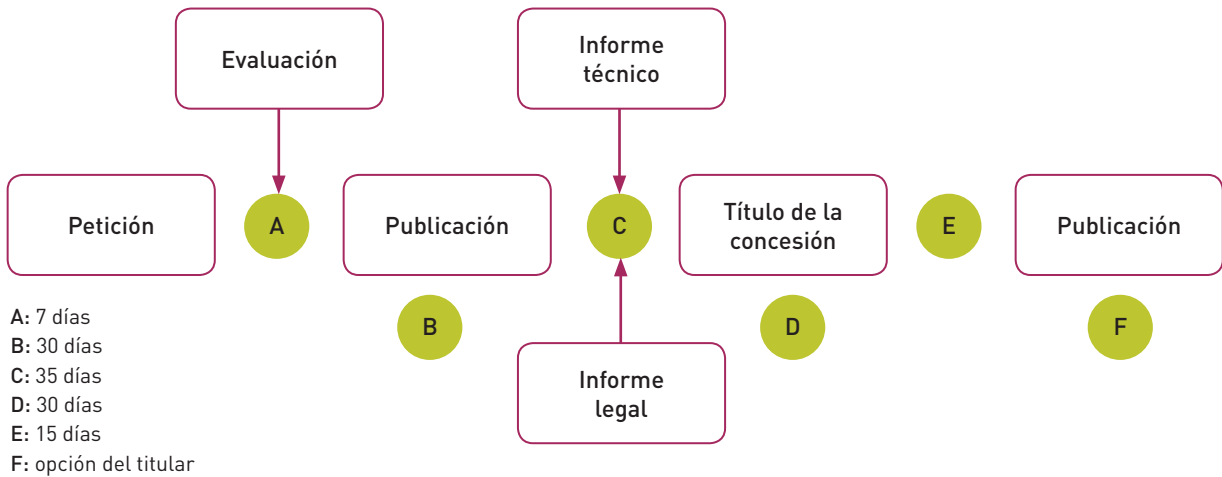
PROPUESTA DE POLÍTICA	CORTO - MEDIANO PLAZO	MEDIANO - LARGO PLAZO
Planeamiento estratégico: Evaluación permanente de indicadores macro sobre los efectos de la actividad minera.	Análisis periódico de ingresos de divisas por exportación minera, de las inversiones directas extranjera en actividades extractivas y de remesas de utilidades distribuidas.	Creación en CEPLAN de equipo con acceso a información de la SUNAT y el Ministerio de Energía y Minas sobre pago de impuesto a la renta, niveles de producción, costos de producción, precios de transferencia, etc.
	Monitoreo permanente del peso de la minería y de los hidrocarburos en la balanza comercial y en la balanza de servicios.	
Política de análisis costo-beneficio: Toda explotación de recursos naturales no renovables que suponga uso de fuente agotable y excluyente de su disfrute a generaciones futuras, pasará por análisis costo-beneficio con proyección de largo plazo.	Redefinir rol del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico en estudios previos a concesiones mineras sobre tipo y valor de recursos naturales no renovables existentes.	Definir la modalidad de participación del Estado en la explotación de recursos naturales de alto valor para el país.
	Fortalecer las capacidades de Perupetro para determinar el valor de los yacimientos petroleros y de gas.	Definición del valor de los recursos existentes como herramienta de desarrollo territorial no solo bajo la lógica del mercado y de los costos presentes. La información obtenida debe estar disponible para los gobiernos regionales y locales.
Política de otorgamiento de licencia social: Procesos de consulta y participación incluyen el otorgamiento de la concesión y, de ser necesario, luego de estudios más profundos, de un nuevo espacio de participación antes del permiso de exploración correspondiente.	Obligatoriedad en la entrega de información previa al otorgamiento de concesiones cuando se inicia la solicitud a los gobiernos regionales y locales.	Consulta vinculante cuando se trate de: i) megaproyectos; ii) relaves tóxicos; y iii) desplazamiento de población o reubicación.
	Ampliación del derecho a la participación ciudadana: creación de mecanismos de transparencia de información previa al otorgamiento de la concesión. La población del entorno debe estar enterada plenamente de los petitorios que hay en curso sobre su territorio.	
	Sobre la ley de consulta previa: i) reconocimiento del derecho a la tierra de comunidades campesinas y nativas y del derecho al territorio de pueblos originarios; ii) definición clara de las materias que obligatoriamente entrarán a consulta y iii) eliminar discrecionalidad sectorial existente.	
	Fortalecer y culminar el proceso de titulación de tierras comunales: campaña de titulación segura para comunidades, primero como propiedad colectiva y preservando el derecho para optar por la titulación individual.	
Revisar el marco normativo para que garantice el derecho de las comunidades sobre la determinación del uso del suelo a través de mecanismos de democracia participativa comunal.		

2.2 Los contratos y concesiones

El actual sistema de concesiones es altamente flexible, lo que ha supuesto el crecimiento acelerado y desordenado de las mismas, con problemas de superposición de derechos y generando

conflictos sociales. La normatividad vigente permite que en los hechos los títulos mineros tengan supremacía sobre los otros títulos.

En el caso de la minería, el camino a seguir para conseguir una concesión es el siguiente:



Fuente: TUO-LGM (DS 014-92-EM) Reglamento (DS 018-92-EM).

Para el PPM y el PMA el trámite es el mismo, cambiando la entidad competente, que pasa a ser el gobierno regional. Cabe señalar, como lo hace Julia Cuadros, que esta transferencia de funciones, junto con el rol de fiscalización de la minería ilegal, se hace sin transferencia de recursos necesarios para poder desarrollar la función. Siendo ahora el otorgamiento de concesiones un trámite casi au-

tomático, se ha generado que casi 8 millones de hectáreas estén concesionadas para PPM y PMA, lo que representa el 30% del total de concesiones mineras a nivel nacional⁹.

Los casos especiales en los que hay restricción para el otorgamiento de concesiones mineras son los siguientes:

Áreas urbanas.	Está prohibido, salvo que una ley especial lo autorice.
Áreas de expansión urbana, concesión con plazo (10 años renovables).	Se requiere de una previa autorización por parte del Concejo Provincial. Ley Especial que Regula el Otorgamiento de Concesiones Mineras en Áreas Urbanas y de Expansión Urbana (ley n° 27015 y modificación de ley n° 27560) y su reglamento Decreto Supremo n° 008-2002-EM.
Áreas naturales protegidas de uso indirecto.	Las concesiones están prohibidas.
Áreas naturales de uso directo y zonas de amortiguamiento.	Se requiere de previa autorización del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). El detalle de los requisitos y mecanismo de concesión está en el artículo 116 del Decreto Supremo n° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.
Propiedad pública, derecho de vía.	Es inalienable e imprescriptible, salvo ley especial que lo autorice.

9 Cuadros, Julia. *Políticas para la pequeña minería, minería artesanal e ilegal*. Ver en: goo.gl/RqC0RH

Para poder explotar un yacimiento minero el titular de la concesión debe tramitar:

- Aprobación ambiental: la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), el Estudio de Impacto Ambiental semidetallado (EIA-sd) o el Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d).
- Certificación de inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA).
- Contrato de alquiler, uso o compra de superficie de concesión. De no logarlo podrá pedir derecho a servidumbre, para lo que se debe hacer un pago de justiprecio o solicitar la expropiación, de ser el caso.

- Permiso de la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

Los contratos que se firman para la explotación con el Estado en el caso de hidrocarburos son: contratos de licencia y contratos de servicio, siendo mayoritarios los primeros. En el caso de la minería son: contrato de inversión en exploración y contratos de estabilidad jurídica y tributaria. A la fecha, 25 empresas tienen los beneficios que otorgan los contratos de estabilidad, pero esos han ido disminuyendo por los cuestionamientos que hay sobre ellos.

PROPUESTAS DE POLÍTICAS EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

PROPUESTA DE POLÍTICA	CORTO - MEDIANO PLAZO	MEDIANO - LARGO PLAZO
Definición de política de concesiones y eliminación del trámite automático vía cuadrículas del MINEM.	Prohibición de concesiones mineras en áreas de uso directo establecidas por la ley de ANP y en sus zonas de amortiguamiento.	Nueva Ley General de Minería subordinada a uso ordenado del territorio en función a planes de desarrollo concertado y OT.
	Fortalecimiento del sistema de concesiones, títulos mineros y derechos de explotación en estructura descentralizada que verifique cumplimiento de las restricciones establecidas.	Sistema único de concesiones mineras, petroleras y gasíferas aplicando mecanismos competitivos.
	Normatividad para protección de cabeceras de cuenca estableciendo áreas de restricción para concesiones y condiciones que aseguren derecho al agua y mantenimiento de los servicios ambientales y de los servicios hídricos.	Sistema de información sobre la ley del mineral y las reservas de los territorios concesionados.
	Suspensión temporal de entrega de concesiones mineras hasta culminar procesos de ZEE.	Revisión de concesiones otorgadas en la Amazonía.
	Ampliación de causales de caducidad de concesiones estableciendo plazo máximo de 2 años para desarrollar actividades de exploración.	Límites al otorgamiento de concesiones mineras de acuerdo a resultados de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas.
	Revisión de catastro minero y eliminación de los titulares con concesiones como Pequeño Minero Artesanal y Pequeño Productor Minero que pertenecen al régimen de la gran y mediana minería.	
	Revisión de superposición de derechos originados por INGEMMET y el gobierno regional.	
Contratos de concesión por subasta o por negociación.	Concesión deja de ser otorgada como trámite administrativo por derecho del peticionante: se otorgará luego de subasta que determina el precio y las condiciones base previo análisis costo-beneficio (definido en el punto anterior). Si es a iniciativa de un privado, sin definición previa, el Estado pasa a una negociación de términos.	Entrega de concesiones como proceso de evaluación conjunta entre el INGEMMET y los gobiernos regionales.

2.3 El régimen fiscal

En el Perú, la Ley Marco del Sistema Tributario Nacional, Decreto Legislativo n° 771, busca lograr la simplificación del sistema tributario centrandó la recaudación en dos impuestos: el Impuesto a la Renta (IR) –30% de utilidad– y el Impuesto General a las Ventas (IGV). Para el sector minero se crea en el 2005, la regalía minera, la cual es definida como contraprestación económica. El año 2011 el Congreso de la República aprueba dos medidas para la minería: el Impuesto Especial a la Minería y el Gravamen Especial a la Minería, este último aplicado a las empresas que no cuentan con contratos de estabilidad jurídica; adicionalmente fue modificada la base de cálculo de las regalías mineras. Así el sector minero paga lo siguiente:

- a. **Regalía minera**¹⁰. Esta nace al cierre de cada trimestre y se calcula sobre la utilidad operativa de la empresa, que es resultado de deducir de los ingresos, los costos de venta y los gastos operativos considerados a valor de mercado. Se ha definido una escala progresiva para determinar el porcentaje de la regalía, con 16 rangos que van del 1% al 12%.
- b. **Derecho de vigencia**. Es el pago que hace todo concesionario anualmente para mantener sus derechos sobre la concesión. Este varía dependiendo del tipo de minería: la regular, que incluye a la mediana y gran minería, y el pago especial por pequeña minería o por minería artesanal¹¹.

Derecho de vigencia: por hectárea por año
(Art. 39 del TUO-LGM)

Regular: pago de US\$ 3.00 o su equivalente en soles.

PPM: US\$ 1.00 o su equivalente en soles.

PMA: US\$ 0.50 o su equivalente en soles.

- c. **Gravamen Especial a la Minería (GEM)**¹². Aplicable a las empresas mineras que tienen contratos de garantía y medidas de promoción de la inversión, los llamados contratos de estabilidad tributaria y jurídica.
- d. **Impuesto Especial a la Minería (IEM)**. Aplicable a las empresas que no tienen contratos de garantía y medidas de promoción de la inversión, los llamados contratos de estabilidad tributaria y jurídica.

Tanto el GEM y el IEM se aplican trimestralmente, y son pagos que las empresas registran como “costo de operación”, razón por la que afecta negativamente el pago del impuesto a la renta y por tanto al canon minero. Es de precisar que además, como todo sector, el sector minero para Participación de los Trabajadores (8% de la utilidad antes de impuestos) y Participación de Dividendos.

En el caso de las empresas que explotan hidrocarburos, además del IR y del IGV, deben pagar regalías, las cuales varían entre el 15% y el 50% del valor del recurso que hayan extraído.

Por otro lado, el acceso a la información en torno al pago de regalías de empresas petroleras y gasíferas es relativamente sencillo, cosa diferente con la información de las empresas mineras. Hay mucho hermetismo en la información sobre las regalías mineras y los beneficios tributarios y/o exoneraciones tributarias utilizados al momento de calcular la renta imponible.

Al respecto, en el Perú se implementa desde el año 2005 la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (ITIE), con la finalidad de que las empresas mineras y de hidrocarburos, de manera voluntaria, transparenten los pagos tributarios y no tributarios que realizan al Estado. Si bien

10 Ley n° 29788 y modificatoria.

11 La legislación contempla el “pago por no producción anual mínima” una cantidad que el concesionario debe asegurar a más tardar el sexto año de concesión. No es un impuesto, es una sanción, y representa un porcentaje mínimo de los ingresos del Estado vinculados a la explotación de industrias extractivas en el país.

12 Ley n° 29790, Ley del Gravamen Especial a la Minería, y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 173-2011-EF.

este es un paso importante, los datos de los informes de conciliación nacional son desactualizados, así, el cuarto estudio de conciliación a publicarse en abril de 2015 contiene los pagos del año fiscal 2013.

La captación principal se da por el pago del IR y en el caso de hidrocarburos, el pago general de regalías supone un aporte importante, adicional al IR. Mien-

tras que en el caso de la minería, el aporte fue siempre el IR, es reciente el pago del impuesto especial a la minería y gravamen minero, siendo además un porcentaje pequeño de la utilidad de la empresa.

El cuadro a continuación presenta las exoneraciones y beneficios tributarios que tienen las industrias extractivas:

Exoneraciones tributarias en caso de minería

- Devolución del Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto de Promoción Municipal (IPM) a los titulares de la actividad minera durante la fase de exploración, conforme a la ley n° 27623. Esta debía tener una vigencia máxima de 5 años, pero acaba de ser prorrogada hasta el 2015.
- Las empresas mineras pueden deducir de su pago de impuestos las inversiones que efectúen en obras viales, puertos, salud, etc., que la autoridad competente haya aprobado.
- La depreciación en el cálculo del IR en el sector minero se produce en 5 años. Depreciación acelerada
- El cálculo del IR también incluye un período de recuperación de inversión, donde la legislación permite un máximo de 4 años. Luego no puede arrastrarse la "perdida" y debe pagarse el íntegro del IR. En el caso de la minería el período es de 8 años.

Beneficio tributario en hidrocarburos

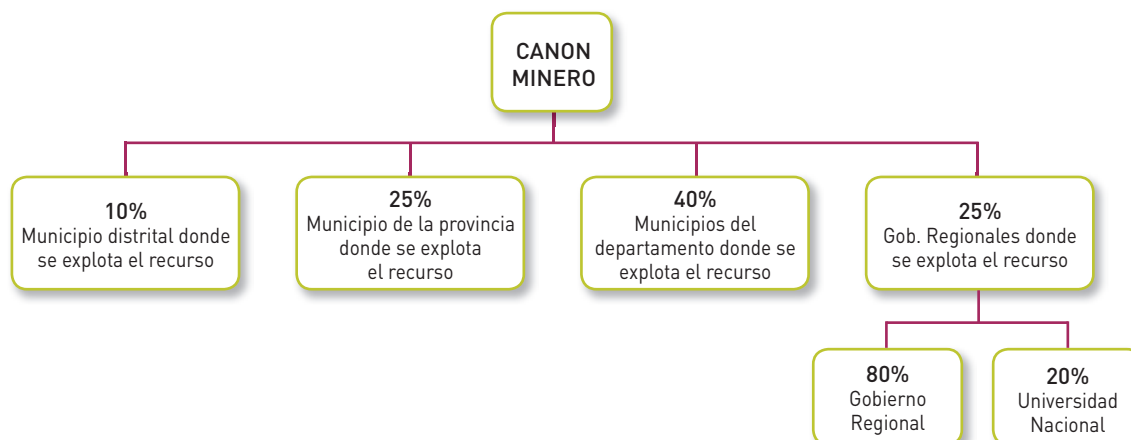
- Devolución del IGV e IPM para la exploración, conforme a la ley n° 27624, prorrogada al 2015.

PROPUESTAS DE POLÍTICAS EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

PROPUESTA DE POLÍTICA	CORTO - MEDIANO PLAZO	MEDIANO - LARGO PLAZO
Política tributaria. El sistema tributario permite al Estado la captura óptima de la renta de los recursos naturales.	Eliminación de los beneficios tributarios establecidos en los años 90 (por ejemplo, descuentos de IR por inversiones en nuevas explotaciones). Sistema tributario de actividad extractiva permite captura de renta de precios extraordinarios.	El nuevo estándar de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) se implementa de manera efectiva y descentralizada.

2.4 La gestión, distribución y uso de la renta

De acuerdo a la Ley de Canon, el 50% de lo que pagan las empresas mineras debe ser distribuido entre los gobiernos subnacionales de la zona de explotación minera, según figura en el gráfico a continuación:



Canon gasífero	Canon petrolero
Ley n° 27506, que determina que el 50% de los ingresos por IR y el 50% de ingresos por regalías van al departamento donde se explota el recurso. Único caso en el Perú: Camisea.	Homologado en el 2011 para la asignación de recursos a las regiones productoras de manera similar, pues dicho reparto era diferenciado por región. Es equivalente al 15% del valor de producción más el 50% del IR.

Los recursos del canon, de acuerdo a la Ley de Canon, son para el financiamiento de proyectos de inversión y mantenimiento de infraestructura económica. En los últimos años, a través de la ley del presupuesto, se han incorporado otros usos, tales como seguridad ciudadana, emergencias, proyectos sociales, entre otros.

Si bien la sociedad civil participa en la definición de los presupuestos locales y regionales a través del mecanismo del Presupuesto Participativo, el

porcentaje de recursos que se definen bajo este mecanismo depende de la voluntad política de cada autoridad, siendo su cumplimiento, además, no obligatorio. Esto ha desencadenado descontento, reclamos y algunas veces conflictos sociales.

Otro factor generador de inequidad en la distribución del presupuesto y por tanto controversia es el actual esquema de distribución del canon, el cual es criticado por las regiones que no reciben estos recursos y defendido por los que se benefician.

PROPUESTAS DE POLÍTICAS EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

PROPUESTA DE POLÍTICA	CORTO - MEDIANO PLAZO	MEDIANO - LARGO PLAZO
Política de transparencia	Iniciativa EITI con informes anuales de conciliación de pagos e ingresos con participación de todas las empresas extractivas que publican pagos desagregados.	Nuevo estándar EITI se implementa de manera efectiva y descentralizada. Portal de Transparencia.
Nueva Política de Canon	Modificación de la distribución del canon para mejorar la equidad intrarregional.	La distribución de la renta extractiva en nueva ley de descentralización fiscal que garantiza distribución equitativa, predecible y transparente de los ingresos; la programación y ejecución del gasto público por resultados; y la asignación del presupuesto según necesidades de gasto definidas en cada región.
	Constitución de fondos de ahorro intergeneracional en territorios con altos ingresos por canon y conformación de un fondo de estabilización del canon.	
	Evaluación continua del impacto de uso de los recursos del canon provenientes de las industrias extractivas.	Nueva Ley de Canon.

2.5 Los impactos locales

Ni los recursos provenientes del llamado canon son evaluados nacionalmente ni los recursos invertidos directamente por las empresas extractivas como parte de su política de responsabilidad social.

Además, no existen obligaciones de las empresas mineras ni petroleras de contratar a un número determinado de trabajadores que sean de la localidad o a empresas que brinden servicios comple-

mentarios. Sumado a ello, es importante recalcar que los acuerdos firmados entre comunidades y empresas, o con autoridades locales, han sido fruto de negociaciones privadas, no como parte de una obligación legal. El incumplimiento de estos acuerdos es otra causa de conflictividad.

La norma solo obliga, en el caso de las empresas mineras, a entregar información en sus declaraciones juradas anuales sobre las acciones de “compromiso local” que voluntariamente hayan

decidido emprender. Sin embargo, esta información sólo se difunde de manera agregada, pues la información por empresa es considerada confidencial según la normatividad vigente, lo cual es un obstáculo para la transparencia.

En el año 2007, como parte de la negociación por la sobreganancia minera, dado el crecimiento de los precios de los metales en el mercado global, se acordó que las empresas mineras aporten el 3.75% de sus utilidades en las zonas de extracción, gene-

rando el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP). Para ello se diseñó un modelo de gestión participativa y se definió la elaboración de estudios de base para medir el impacto de las inversiones realizadas. Pese a estas medidas, el proceso no llegó a ser participativo y en el 2014, a dos años de terminados los desembolsos del PMSP, no contamos con los mencionados estudios de impacto. Sólo dos de un total de 40 empresas cumplieron con presentar los estudios de evaluación de impacto final.

PROPUESTAS DE POLÍTICAS EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

PROPUESTA DE POLÍTICA	CORTO - MEDIANO PLAZO	MEDIANO - LARGO PLAZO
Política de diversificación económica	Diagnóstico de alternativas económicas productivas nacionales, regionales y locales e implementación de políticas a favor del desarrollo de cadenas productivas con apoyo a actividades económicas alternativas a las industrias extractivas.	Plan nacional de diversificación económica y generación de valor agregado.
	Promoción de los mercados regionales y globales. Medidas de cuidado de industria y producción interna. Revisión de tratados y políticas de compensación.	Definir estrategia de desarrollo productivo que reemplace a futuro el recurso natural a extraerse.
	Promover asociatividad en pequeños productores, propuestas de acceso a mercados y promoción de mercados locales.	
Transparencia del gasto social de las empresas	Mejorar normatividad sobre gasto social de las empresas disminuyendo autorregulación y aumentando la transparencia en el gasto social.	Gasto social de las empresas articulado a políticas de desarrollo territorial local y regional.
Política de participación ciudadana en uso de renta	Recaudación de recursos naturales no renovables para financiar el plan de desarrollo local. Planificación participativa en base a prioridades del Plan de Desarrollo Concertado (PDC) con mecanismos de seguimiento y vigilancia al uso de los recursos de las industrias extractivas.	

2.6 Monitoreo y fiscalización

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) evalúa el cumplimiento de las normas ambientales y monitorea su cumplimiento en aquellos lugares donde se ha concesionado territorio para la extracción de materias primas. Además, evalúa también el desempeño de las entidades de fiscalización ambiental a nivel nacional, regional y local. Tiene la facultad de formular posibles sanciones a aquellas empresas o entidades privadas o

públicas que infrinjan, según norma, daños al ambiente. Para ello cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental, instancia última del organismo.

Las sanciones que puede efectuar dicho tribunal son calificadas de leves, graves y muy graves. Así mismo, puede presentar medidas cautelares, correctivas e incluso de rehabilitación y reparación. El tribunal puede, además, cancelar parcial o totalmente un establecimiento que considere esté generando una actividad que produzca algún tipo

de daño ambiental. De igual modo, también puede confiscar objetos y/o sustancias que podrían generar infracciones a las normas ambientales. El incumplimiento de aquellas disposiciones pueden ser multadas por no menos de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT) ni más de cien.

Cabe recalcar que actualmente la OEFA ha sido debilitada también por el último paquete de medidas dado por el gobierno nacional, donde se establece la reducción de las multas en un 35% y que lo recaudado ya no vaya como recurso para la institución sino que pase directamente al Tesoro Público.

PROPUESTAS DE POLÍTICAS EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

PROPUESTA DE POLÍTICA	CORTO - MEDIANO PLAZO	MEDIANO - LARGO PLAZO
Fortalecimiento del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y endurecimiento de las políticas de fiscalización	Redefinir Límites Máximos Permisibles y Estándares de Calidad Ambiental usando parámetros internacionales con permanente actualización para aire, agua y suelo. Aprobación de nuevos protocolos de monitoreo con participación ciudadana.	Coordinación del SENACE y la OEFA. Ambos deben compartir información y criterios de evaluación.
	Inversión pública en apoyo a la generación de laboratorios especializados en regiones clave y asignación recursos económicos y técnicos para OEFA, asegurando su funcionamiento descentrado en coordinación con gobiernos regionales y locales.	
	Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales en materia de fiscalización ambiental.	



3. Propuesta para el fortalecimiento de la gestión pública

Se desprende del análisis de cada uno de los pasos de la cadena de decisión en torno a las industrias extractivas, que una de las razones por las que no podemos hablar de una gobernanza tiene que ver con la debilidad institucional en el Perú. A continuación presentamos algunas propuestas de política que pueden ayudar a su fortalecimiento.

PROPUESTAS DE POLÍTICAS EN EL CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

PROPUESTA DE POLÍTICA	CORTO - MEDIANO PLAZO	MEDIANO - LARGO PLAZO
Fortalecimiento de la política ambiental para el permiso de explotación: Fortalecimiento y puesta en marcha del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE).	Implementación del SENACE eliminando las trabas del MINEM e inclusión de representantes de la ANGR-AMPE y REMURPE en su directorio.	Definir criterios de impactos acumulativos en los estudios ambientales. Exigir EAE cuando los proyectos sean de gran magnitud y haya otros en ejecución en la región o territorio.
	Mejorar criterios técnicos y profesionales para definición de términos de referencia de las evaluaciones ambientales e incorporar en equipo técnico encargado de evaluar los Estudios de Impacto Ambiental a un delegado de los gobiernos subnacionales.	Adecuar la normatividad minera y petrolera a la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y su reglamento.
	Derogatoria del Decreto Supremo 060-2013-PCM que determina plazos cortos para los EIA. Plazos nuevos para la evaluación de EIA dependiendo de requerimientos técnicos que garanticen el uso sostenible de los recursos naturales no renovables.	
	Mecanismo de transparencia y publicidad de información y criterios de evaluación del SENACE para conocimiento de la sociedad civil y creación de oficinas descentralizadas del SENACE en articulación con los gobiernos regionales.	
Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y de los instrumentos de gestión ambiental.	Nuevas competencias y recursos para la Autoridad Nacional del Agua. Fortalecimiento de institucionalidad en gestión de recursos hídricos (juntas de regantes y comisiones).	Nueva Ley de Recursos Hídricos que fortalezca y amplíe los mecanismos de protección de las fuentes así como su conservación. Prioridad: consumo humano y agricultura.
	Articulación y fortalecimiento de entes especializados dentro del sistema de gestión ambiental bajo rectoría del MINAM (SERNANP, ANA, SENACE, OEFA, etc.) con canales de coordinación con instituciones obligatorias.	
Fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales.	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer Direcciones Regionales de Energía y Minas: (i) claridad de competencias para otorgamiento de concesiones al PMA y al PPM; (ii) creación de instrumentos de gestión ambiental local, capacitación técnica permanente; (iii) incremento de presupuesto para evaluaciones ambientales y fiscalización del PMA y del PPM en alianza con el gobierno nacional. 	
	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de las gerencias de recursos naturales y gestión ambiental de los gobiernos regionales y de las comisiones ambientales regionales y locales. 	
	<ul style="list-style-type: none"> Creación de oficinas de gestión ambiental en zonas de ecosistemas frágiles y en zonas de explotación de recursos naturales no renovables. 	



Con el apoyo de

