

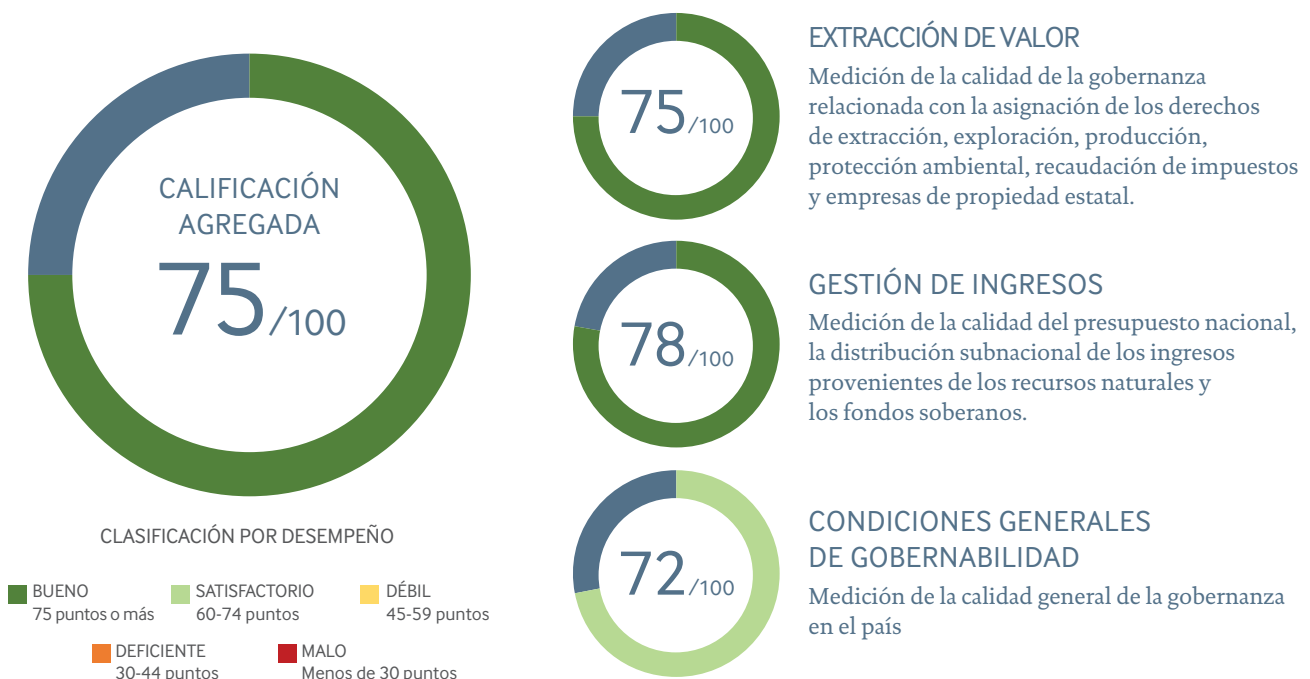
2021 Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales Perú



El sector minero del Perú obtuvo un puntaje de 75 sobre 100 en el Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (IGR) del 2021, mejorando 13 puntos respecto al IGR 2017. Este aumento se debe a una mejor gobernanza registrada en los tres componentes del IGR. Tanto la extracción de valor como la gestión de ingresos pasaron a la banda de desempeño “bueno”. La gestión de ingresos registró la mayor mejora - un incremento de 21 puntos- impulsado por la calidad de la información actualizada del portal del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) sobre reservas, producción y exportaciones del sector minero peruano. Sin embargo, aún quedan áreas clave por mejorar. Respecto al proceso de entrega de concesiones mineras, el sector carece de normas para que la autoridad establezca criterios mínimos predefinidos para las empresas que las solicitan. Además, persisten debilidades relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones sociales y ambientales, especialmente en la rehabilitación y cierre de minas.

- La gobernanza del sector minero del Perú mejoró debido a una mayor transparencia del Gobierno en cuanto a información sobre reservas de recursos, producción e ingresos.
- El Gobierno peruano y el MINEM podrían mejorar la transparencia del sector publicando información desagregada sobre el pago de impuestos y regalías a nivel de empresa o proyecto, y proporcionando información sobre los dueños finales de las empresas mineras.
- Un desafío importante para la gobernanza minera del Perú sigue siendo la falta de normas relacionadas con el reasentamiento de comunidades y la falta de cumplimiento de los procedimientos que rigen el cierre de minas.
- Según el IGR 2021, la brecha de implementación entre el marco legal y su aplicación es de solo 3 puntos, pero hay una brecha de 21 puntos en el subcomponente de impacto local, que continúa siendo un desafío.

Minería en el Perú: Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales 2021 y puntaje de los componentes



2021

Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales

RESULTADOS DEL ÍNDICE

Mayor transparencia y acceso a la información del sector público impulsa las mejoras en la puntuación del Perú en el IGR 2021

El Perú es el segundo productor más importante de cobre a nivel mundial, con una producción significativa de oro, plata y zinc. La minería metálica representó el 62.5 % de las exportaciones del país en el primer trimestre de 2021. El sector minero del país está en un punto de quiebre. Las reservas de minerales críticos, incluidos el litio y el manganeso, así como la perspectiva de un nuevo *boom* impulsado por las demandas de la transición energética global, hacen que el Perú deba garantizar que se sienten las bases de una sólida gobernanza minera que permita que los beneficios provenientes del sector lleguen a toda la sociedad. El Gobierno debe asegurarse de no repetir los errores del pasado, especialmente los relacionados con los impactos ambientales y sociales, y respetar los estándares clave.

Perú obtuvo 75 puntos en el IGR de 2021, pasando a la banda de desempeño “bueno”. Se observaron mejoras sustanciales en el subcomponente de presupuesto nacional, donde el país obtuvo 99 puntos sobre 100, registrando un aumento de 29 puntos comparado con el IGR 2017. El puntaje refleja la calidad del portal de datos en línea del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), así como del portal web Mapa Inversiones Perú País Minero que, desde su creación en 2020, pone a disposición información adicional de manera amigable y accesible. Esto también se refleja mejora del subcomponente de datos abiertos que ha aumentado a 79 puntos en el IGR de 2021.

Puntaje del Perú en el IGR 2017 e IGR 2021

	IGR 2017	IGR 2021	Tendencia
CALIFICACIÓN AGREGADA	62	75	13
EXTRACCIÓN DE VALOR	68	76	8
Proceso de otorgamiento de licencias	59	64	5
Tributación	64	86	22
Impacto local	82	79	-3
Empresas de propiedad del Estado	.	.	.
GESTIÓN DE INGRESOS	57	78	21
Proceso presupuestario nacional	70	99	29
Distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales	31	62	31
Fondos soberanos	69	73	4
CONDICIONES GENERALES DE GOBERNABILIDAD	62	72	10
Voz y rendición de cuentas	80	82	2
Eficiencia gubernamental	59	70	11
Calidad regulatoria	85	89	4
Estado de derecho	57	56	-1
Control de la corrupción	56	58	2
Estabilidad política y ausencia de violencia	55	69	14
Datos abiertos	39	79	40
CALIFICACIÓN PROMEDIO EN MARCO JURÍDICO	64	80	16
CALIFICACIÓN PROMEDIO EN IMPLEMENTACIÓN	65	77	12
BRECHA (IMPLEMENTACIÓN MENOS MARCO JURÍDICO)	1	-3	-4

Si bien en el Perú las condiciones generales de gobernanza mejoraron en 10 puntos en el IGR 2021 y ahora se ubica firmemente dentro de la banda de desempeño “satisfactorio”, los puntajes débiles en los subcomponentes de estado de derecho y control de la corrupción presentan problemas. La gobernanza de los recursos solo puede prosperar si se integra en sistemas sólidos de gobernanza general. Perú debe trabajar para garantizar que se respete el estado de derecho y mitigar la corrupción para permitir que los beneficios del sector minero lleguen a los ciudadanos.

EXTRACCIÓN DE VALOR

Persisten problemas con las leyes y la publicación de información sobre beneficiarios reales y pagos desagregados de impuestos y regalías

En el componente de extracción de valor, el sector minero del Perú obtuvo 76 puntos, un aumento de 8 puntos en comparación con el IGR de 2017. Una mejora clave fue la mayor transparencia de información sobre los activos de los funcionarios públicos en empresas mineras. El Decreto de Emergencia N° 020-2019 de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), exige que los funcionarios públicos presenten una declaración jurada que los obliga a brindar información de las empresas, sociedades u otras entidades públicas o privadas, en las que posea alguna clase de participación patrimonial, tanto en el país como en el exterior. Sin embargo, sigue existiendo un problema respecto a los “[beneficiarios reales](#)” o dueños finales de las empresas mineras, donde no ha habido avances desde el IGR de 2017. El Gobierno debe establecer leyes que exijan la publicación de información sobre beneficiarios reales para mejorar la transparencia del sector y cumplir con los compromisos del país con la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), de la que Perú es miembro desde 2012.

Para mejorar la gobernanza minera, el Gobierno debe garantizar la publicación de datos desagregados sobre el pago de impuestos y regalías de las empresas mineras al Estado. La Superintendencia Nacional de Administración Aduanera y Tributaria (SUNAT) publica información agregada sobre estos pagos para todo el sector en su publicación periódica [Nota Tributaria](#). Sin embargo, estos pagos deben desglosarse por empresa y, preferiblemente, por proyecto. Esta información es muy relevante para analizar la contribución del sector a la economía tanto nacional como subnacional, ya que las regalías y el 50 % del impuesto a la renta se transfiere a los gobiernos regionales y municipios de las zonas productoras de minerales. La información de pagos desagregada permitiría a los ciudadanos y gobiernos subnacionales estimar los recursos que se incluirán en los presupuestos fiscales para el año siguiente.

Un ejemplo del análisis que se puede desarrollar con esta información es el que ha publicado el [Grupo Propuesta Ciudadana](#) utilizando los datos de seis empresas mineras cuya información de pagos está disponible al cotizar en la Bolsa de Valores de Lima. La participación del Perú en la iniciativa EITI también requiere la publicación de pagos desagregados, pero esa información solo está disponible hasta el 2016, no hay información reciente disponible.

Perú obtiene un puntaje bajo en prelicenciamiento. En cuestiones relacionadas con las reglas e implementación sobre rondas de prelicenciamiento (“concesiones” en el Perú), el país obtuvo 0 puntos, como lo hizo en el IGR de 2017. En el Perú, las concesiones mineras se otorgan mediante un procedimiento administrativo y el Gobierno no publica los criterios que deben cumplir las empresas para solicitar una concesión. Por lo tanto, no existen requisitos previos, aparte del requisito de que las empresas presenten información básica de identidad del peticionario y las coordenadas del área solicitada. La autoridad peruana de licencias debe publicar criterios previos para asegurar que las empresas con un historial de incumplimiento en otros países, o sin la capacidad de operar en las condiciones geológicas relevantes, sean evaluadas con criterios técnicos y financieros.

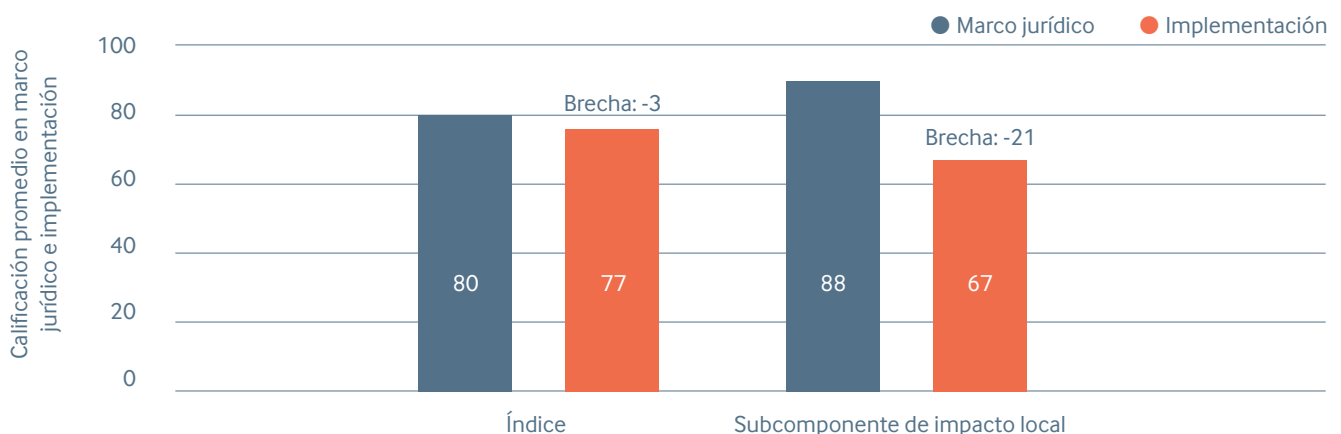
Perú podría aprender de la experiencia de Colombia. La Agencia Nacional de Minería ha comenzado a implementar “[rondas mineras](#)” en áreas con alto potencial minero denominadas “[áreas mineras estratégicas](#)”. Para acceder a estas áreas, las empresas deben cumplir con requisitos mínimos tanto técnicos como financieros para poder presentar ofertas. La agencia lleva a cabo un proceso de licitación antes de adjudicar cualquier contrato.

PUNTAJE DEL MARCO JURÍDICO E IMPLEMENTACIÓN

La brecha de implementación y las debilidades de la puesta en práctica del marco regulatorio medioambiental y social merecen atención

La “brecha de implementación” es la diferencia entre la calidad de un marco regulatorio (donde existe) y la aplicación de las regulaciones. Si bien la brecha de implementación promedio para Perú es pequeña (3 puntos), la brecha entre las leyes que rigen los impactos locales de la minería y su aplicación es notable.

Puntaje del marco jurídico e implementación en Perú en el IGR 2021



Aunque el impacto local recibe una calificación satisfactoria, dadas las mejoras en las últimas décadas de los requisitos legales sobre protección ambiental, la brecha de implementación entre las leyes existentes y la puesta en práctica es de 21 puntos. En cuanto al cumplimiento de las medidas de cierre de minas, existe un marco legal, pero los órganos fiscalizadores no han gestionado su cumplimiento adecuadamente. Además, la ausencia de un marco regulatorio para el reasentamiento de las comunidades afectadas por proyectos mineros sigue siendo un problema de gobernanza importante en el sector minero peruano.

RECOMENDACIONES



En un contexto de incertidumbre política, dadas las recientes elecciones presidenciales y el impacto persistente de la pandemia de coronavirus, la mejora de la gobernanza del sector minero debería ser un tema clave de debate en el Perú. En este contexto, NRGi realiza las siguientes recomendaciones:

- **El Gobierno peruano** debe aprobar un marco legal para regular el reasentamiento de comunidades por proyectos mineros. También debe fortalecer la producción y publicación de información sobre los procedimientos que rigen la rehabilitación y cierre de minas.
- **El Gobierno peruano y el Ministerio de Energía y Minas** deben publicar el pago de impuestos y regalías actualizados y desagregados por empresa o proyecto, así como información sobre los beneficiarios reales de las empresas. También se debe aprobar una ley que obligue a divulgar información sobre los beneficiarios reales en el sector extractivo, para mejorar la transparencia y prevenir conflictos de intereses.
- **El Gobierno peruano** debe implementar prerrequisitos a la entrega de concesiones y considerar adaptar el modelo colombiano de rondas mineras en áreas mineras estratégicas.

¿Qué es el Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales?

El IGR 2021 es una herramienta que evalúa la manera en que 18 países ricos en recursos naturales gestionan su riqueza en petróleo, gas y minerales. La calificación agregada del Índice consta de tres componentes. Dos miden características claves del sector extractivo —la extracción de valor y la gestión de los ingresos públicos— y un tercero captura el contexto más amplio de la gobernanza: las condiciones generales de gobernabilidad. Estas tres dimensiones generales de la gobernanza constan de 14 subcomponentes, que comprenden 51 indicadores, que son calculados agregando 136 preguntas.

En cada uno de los 18 países, investigadores independientes, supervisados por Natural Resource Governance Institute (NRGI), completaron un cuestionario para recoger datos primarios sobre la extracción de valor y la gestión de ingresos públicos. Para el tercer componente, el IGR utilizó bases de datos externas de más de 20 organizaciones internacionales. La evaluación abarca el periodo 2019-2020. Para mayor información sobre el Índice y cómo fue construido, visite el documento de metodología del IGR.