

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO**



Empresas Mineras Estatales Peruanas en el periodo 2021 – 2026:  
factores a tomarse en cuenta para mitigar la incertidumbre que trae  
consigo su intervención en la actividad económica

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Maestro en  
Regulación, Gestión y Economía Minera que presenta:

***José Fernando Yupanqui Bonilla***

Asesor:

***Alfredo Juan Carlos Dammert Lira***

Setiembre, 2023

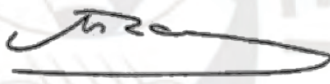
## Informe de Similitud

Yo, Alfredo Juan Carlos Dammert Lira, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo de investigación titulado “Empresas Mineras Estatales Peruanas en el periodo 2021 – 2026: factores a tomarse en cuenta para mitigar la incertidumbre que trae consigo su intervención en la actividad económica”, del autor José Fernando Yupanqui Bonilla, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 17%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 18/05/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 25 de mayo del 2023

Apellidos y nombres del asesor: Dammert Lira, Alfredo Juan Carlos	
DNI:06480172	Firma 
ORCID: 0000-0003-1282-8457	

## Resumen

En el contexto actual existe la posibilidad latente de que el gobierno peruano, en un futuro próximo, pueda crear y asumir la administración de alguna empresa minera ubicada en el territorio nacional. Durante los últimos años existen diversos intentos por parte de miembros del ejecutivo y legislativo que buscan este involucramiento en la economía por parte del estado. Es por esta razón que se realiza este trabajo de investigación con el objetivo de que la opinión pública cuente con un estudio que le permita anteceder las consecuencias positivas y negativas que se generarían con la modificación del rol del estado en la economía nacional por medio de un involucramiento mayor en la minería. Para el análisis se estudia las consecuencias del involucramiento del gobierno peruano desde la década de 1970 hasta mediados de la década de 1990 en la administración de diversas empresas mineras que fueron nacionalizadas durante el gobierno del general Velazco Alvarado. Asimismo, se analizan los casos de empresas estatales en países de la región como Chile con CODELCO, Bolivia con COMIBOL y Ecuador con ENAMI EP.

Como resultados del estudio se permite tener una aproximación de solución para la problemática acerca de las consecuencias negativas que conllevaría al involucramiento del estado peruano en la actividad minera a partir del año 2021. Este estudio presenta a través de un modo comparativo el rol de las empresas estatales en la región en la actividad minera y a través de la reciente historia y experiencia de estas, se pueden sacar conclusiones acerca de las decisiones que se deberían tomar en diferentes aspectos con el objetivo de minimizar los riesgos y en caso se concrete tener una empresa estatal minera peruana que pueda generar un ingreso positivo a la economía nacional.

Existen otras posibilidades de que el estado pueda involucrarse en el sector minero, a través, por ejemplo, de las acciones que tomaron en el pasado el Banco Minero del Perú. En el estudio presente se analiza dos caminos de involucramiento del estado en la actividad minera. Sin embargo, para que estas opciones sean viables deberá analizarse la institucionalidad y autonomía que pueda tener este nuevo Banco Minero para que no se repitan los errores del pasado. Las acciones que se tomarían a través de esta institución se encontrarían orientadas a la pequeña minería, que tendrían una repercusión social mayor en las zonas de influencia.

La bibliografía nos permite conocer la historia del desempeño del estado peruano al involucrarse en la actividad minera, esta historia de más de 15 años concluye que en el Perú se tuvo una experiencia negativa debido a diversas causas, siendo las principales, la poca independencia de la empresa estatal respecto al estado, la mala contratación del directorio y en consecuencia la deficiente designación de personal capacitado principalmente en los puestos de mayor rango de la organización, excesivos gastos

administrativos debido a la desmedida e innecesaria contratación de personal, falta de inversión en nuevas tecnologías de la época que hubieran permitido la reducción de costos en las operaciones mineras y por último la falta de definición de objetivos principales debido a que en estas empresas se encontraron en constante conflicto los objetivos sociales y económicos que se deberían cumplir.



## Abstract

In the current context, there is a latent possibility that the Peruvian government, in the near future, may not only create but also assume the administration of a mining company situated within its national territory. In recent years there have been various attempts by members of the executive and legislative to increase the role of the state in the economy. This research aims to measure the positive and negative consequences that the modification of the role of the state in the national economy, through a increased involvement in the mining sector, would generate. To do so, this research analyzes the consequences of the involvement of the Peruvian government from the 1970s to the mid-1990s in the administration of various mining companies that were nationalized during the government of General Velazco Alvarado. Likewise, it reviews and analyzes similar cases of companies run by the state in countries of the region such as Chile with CODELCO, Bolivia with COMIBOL and Ecuador with ENAMI EP.

As a result of this study, it is possible to approximate different solutions for issues regarding the negative consequences that the direct involvement of the Peruvian state in the mining sector would entail from 2021 on. Using a comparative methodology, this study looks at the role of state run mining sector companies in the region reviewing their recent history and experience, leading to conclusions that can inform the decisions that aim to minimize the risks in the event that Peru chooses to have a state run mining company that can in turn generate a positive income for the national economy.

There are other possibilities for the state to get involved in the mining sector, through, for example, actions taken in the past by Banco Minero del Peru. In the present study, two paths of state involvement in mining activity are analyzed. However, for these options to be viable, the institutionally and autonomy that this new Mining Bank may have must be analyzed so that the mistakes of the past are not repeated. The actions that would be taken through this institution would be oriented towards small-scale mining, which would have a greater social impact in the areas of influence.

The bibliography of this study, informs us of the history of the performance of the Peruvian state and its involvement in the mining sector, this historical review covering more than 15 years concludes that in Peru there was a negative experience due to various causes: primarily the little independence of the state company with respect to the state, bad hiring practices when appointing the board of directors and consequently the deficient appointment of trained personnel mainly in the highest-ranking positions of the organization, excessive administrative expenses due to the excessive and unnecessary hiring of personnel, lack of investment in new technologies of the time that would have

allowed the reduction of costs in mining operations, and finally the lack of definition of main objectives due to the fact that in these companies the social and economic objectives that should be met were in constant conflict.



# ÍNDICE

1.	Introducción .....	1
2.	Capítulo I. Estado del Arte .....	6
2.1.	Legalidad .....	6
2.2.	Asociaciones .....	9
2.3.	Nacionalizaciones .....	11
3.	Capítulo II. Problema de Investigación.....	15
3.1.	Descripción de la situación problemática.....	15
3.2.	Empresas mineras estatales en el Perú .....	16
3.3.	Empresas estatales mineras en otros países .....	18
3.4.	Conflictos sociales.....	22
3.5.	Formulación del problema .....	25
4.	Capitulo III. Discusión .....	26
4.1.	Sobre la viabilidad de la intervención del estado peruano en la actividad económica de minería.....	26
4.2.	Factores que podrían mitigar el riesgo de la intervención del Estado como empresa estatal .....	29
4.3.	Potencial Minero del Perú .....	29
4.3.1.	Asociaciones público privadas .....	30
4.3.2.	Joint Venture .....	31
4.3.3.	Monto y respuesta temporal de inversión.....	32
4.3.4.	Composición .....	34
4.3.5.	Porcentaje de participación.....	35
4.3.6.	Conflictos sociales .....	35
4.4.	Otras Alternativas de involucramiento del estado .....	36
4.4.1.	Nacionalización de empresas para su posterior venta .....	36
4.4.2.	Plantas de tratamiento para pequeños empresarios .....	37
4.4.3.	Compra de oro artesanal en zonas de minería informal.....	37
4.4.4.	Banco Minero .....	38
5.	Conclusiones .....	40





## 1. Introducción

El 6 de setiembre del año 2019, los gobernadores de la Mancomunidad del Sur (conformada por los gobiernos regionales de Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna) publicaron el resumen ejecutivo del anteproyecto de una nueva Ley General de Minería. Dentro de las propuestas presentadas resalta el proyecto de creación de la “Empresa Minera del Perú” la cual se encargaría de ejercer las actividades mineras estatales.

Por otro lado, en el ámbito político actual, el partido político ganador de las elecciones presidenciales para el periodo 2021 al 2026 indicó literalmente en su plan de gobierno presentado durante la campaña que existe la posibilidad de “proceder a la nacionalización de los yacimientos mineros”.

Es en este contexto que, en la actualidad, existe la posibilidad latente de que el gobierno peruano, en un futuro próximo, pueda asumir la administración de alguna empresa minera ubicada en el territorio nacional. De hecho, el 16 de setiembre del 2022 el grupo parlamentario “Bloque Magisterial de Concertación Nacional” presentó el Proyecto de Ley N° 3346/2022-CR “Ley que nacionaliza el recurso estratégico de litio y sus derivados, con la finalidad que la exploración, explotación, industrialización y comercialización esté a cargo del estado peruano y autoriza al estado a desarrollar actividad empresarial al amparo del artículo 60° de la constitución política del Perú.”

Cabe precisar que el estado peruano no es el único país en el que se realizan este tipo de propuestas, sino que en la región existen ejemplos cercanos de empresas estatales mineras. Así, en Chile con CODELCO, Bolivia con COMIBOL y Ecuador con ENAMI EP. En el caso de Chile, un sector de la población considera que esta empresa es un ejemplo a seguir debido al aporte trascendental de CODELCO en el erario nacional chileno.

De igual manera es necesario recordar que el gobierno peruano tuvo a su cargo, desde la década de 1970 hasta mediados de la década de 1990, la administración de diversas empresas mineras que fueron nacionalizadas durante el gobierno del general Velazco Alvarado. Dentro de estas empresas mineras se puede resaltar a CENTROMIN Perú y HIERRO Perú, las cuales fueron creadas a partir de la expropiación de las empresas privadas “Cerro de Pasco Corporation” y “Marcona Mining Company”.

Según algunos autores, la experiencia peruana como administrador de empresas “representaron la ineficiente y, en algunos casos corrupta, administración de las empresas estatales” (Quiroz, 2013), lo cual llevo a un descontento general que no produjo objeciones resaltantes cuando se privatizaron dichas empresas mineras en la década de los noventa. Es decir, en la historia de nuestro país, las empresas estatales mineras no cumplieron con las expectativas de beneficiar a la nación con la explotación de sus propios recursos naturales sino, por el contrario, este involucramiento del Estado conllevó a consecuencias negativas producto de la inadecuada administración de estas empresas.

Dichas empresas estatales mineras peruanas presentaron, desde sus primeros años de funcionamiento, dificultades en su operación por la disminución de la producción y la productividad, así como el incremento de costos unitarios y la reducción de la rentabilidad. Así en 1986, Aste Daffos indicaba que estos problemas se debían principalmente a la sobreexplotación de yacimientos, la falta de exploración geológica, la lenta asimilación de tecnologías y los excesivos gastos administrativos. Asimismo, en 1991, Álvarez Rodrich realizó un diagnóstico de la Actividad Empresarial del Estado (AEE) y detectó falencias generales como: falta de objetivos, deficiente marco institucional, inadecuados sistemas de control, interferencia política y una severa descapitalización.

Actualmente, también es necesario considerar que, de acuerdo con la base legal, la creación de una empresa estatal minera peruana podría necesitar de un cambio constitucional, debido a que, como se indica en el artículo 60 de nuestra actual constitución, solo se permite que el “Estado pueda realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional”. El cambio constitucional de este artículo que permita el involucramiento en actividades mineras, podría realizarse en base a un referéndum o, en base a la aprobación de por lo menos dos tercios de los congresistas en dos legislaturas diferentes (artículo 206 de la Constitución Política del Perú). Asimismo, la posibilidad de cambiar el artículo 60 estaría incluido en el planteamiento de una nueva constitución por medio de la creación de una asamblea constituyente, esta posibilidad, sin embargo, tendría la limitante de no ser ejecutada debido a que nuestra actual constitución no se menciona la figura de una asamblea constituyente para el cambio propuesto. Para seguir el camino de la asamblea constituyente se necesitaría primero introducir la posibilidad de este mecanismo en el artículo 206 lo cual requeriría de la aprobación del congreso.

Sobre el particular, como se indicó previamente, existen intenciones de grupos

parlamentarios mediante la promulgación de proyectos ley que buscan el involucramiento del Estado en la industria minera.

Ahora bien, esta propuesta no es una novedad, sino que la participación del Estado como empresa ha sido planteada en el desarrollo de otras actividades económicas. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha realizado interpretaciones el artículo 60 de la Constitución Política, con el objetivo de limitar y esclarecer lo dispuesto en dicho artículo. Una de dichas interpretaciones se encuentra en el Expediente N.º 0008-2003-AI/TC, fundamento 23 y 24, que delimita el rol del Estado en base a una subsidiariedad que solo podría ser justificada por **la inacción o defección de la iniciativa privada**. En ese sentido, por ejemplo, en propuestas de nacionalización y explotación como la del Litio, deberá considerarse lo establecido por el Tribunal Constitucional para poder determinar si la referida actividad económica cumple con el principio de subsidiariedad y, en consecuencia, si resulta viable (o no) su implementación.

En consecuencia, la posible implementación de empresas estatales mineras en la actualidad podría tener ciertas restricciones legales, pero además podría generar una incertidumbre negativa por el impacto que se podría generar en el futuro desarrollo económico nacional, considerando la experiencia pasada de nuestro país en la administración de empresas estatales y la percepción de los inversionistas privados. En efecto, se tendría el riesgo de que el desempeño de las empresas estatales no consiga los logros esperados debido a los antecedentes negativos que tiene el gobierno peruano al administrar empresas estatales desde la década de los setentas hasta los noventas.

Al respecto, como indican Aste Daffos (1986) y Álvarez Rodrich (1991), las causas de esta insatisfacción del rol del Estado fueron diversas (por ejemplo, la sobreexplotación de yacimientos, los excesivos gastos administrativos, falta de objetivos, deficiente marco institucional, interferencia política y una severa descapitalización). Por ello, si el gobierno peruano mantiene su postura de concretar la creación de empresas estatales mineras, se podría generar la incertidumbre del beneficio que pueda traer este nuevo comportamiento del Estado en el mercado y el beneficio real que se obtendrían de estas empresas.

Considerando esta problemática, a continuación, surge la interrogante de si, en el caso que resulte legalmente viable la implementación de empresas estatales mineras que puedan competir con las actuales empresas privadas, cuáles serían los factores que el estado peruano debería evaluar para mitigar la incertidumbre que trae consigo su

intervención en la actividad económica.

Para ello, en el presente trabajo de investigación, se evaluará dos escenarios de la intervención del Estado en la creación de empresas estatales minera: (i) el primer escenario estaría dirigido a la formación de asociaciones mineras con empresas privadas donde el estado tenga una participación menor al 50% y por lo tanto tendría el rol de accionista minoritario en la asociación, lo cual limitaría su rol como administrador y dejaría esta responsabilidad al sector privado; (ii) el segundo escenario contempla la nacionalización de algunas empresas privadas como se dio en la década de 1970 en el Perú con los casos de la Cerro de Pasco Copper Corporation y la Marcona Mining Company.

Para el desarrollo de estos dos escenarios se plantea el siguiente análisis. En el primer escenario que contempla la creación de asociaciones mineras se buscará predecir el mejor escenario de una asociación minera entre el estado y la empresa privada. Para esto se plantea analizar el desempeño de las asociaciones mineras en otros países, como Chile, donde CODELCO se encuentra asociado con el sector privado para la explotación de cinco yacimientos mineros, siendo el más resaltante, por su capacidad de producción, el de la mina El Abra en la provincia del El Loa.

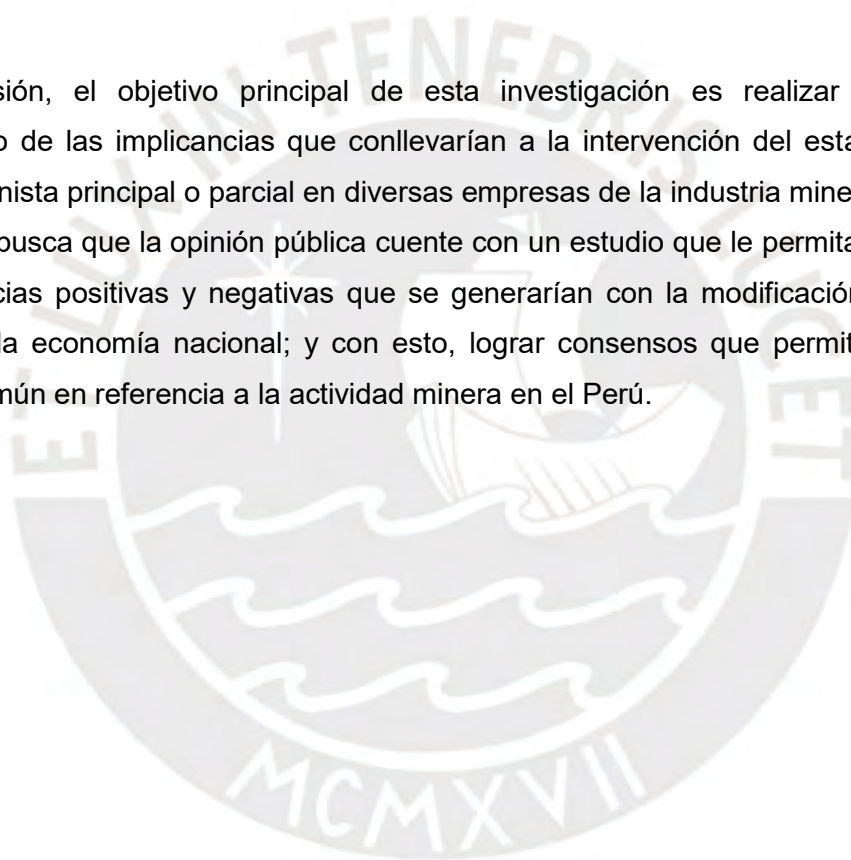
Para el análisis del primer escenario donde se contemplan las creaciones de asociaciones entre el estado y el sector privado se deberá comparar los diversos desempeños entre las asociaciones en el sector minería en países de la región, con ello se buscará cuantificar la inversión, participación porcentual y riesgos que deberá considerar el estado para lograr una mayor recaudación nacional y mitigar la incertidumbre que trae consigo su intervención en la actividad económica.

El segundo escenario en estudio referente a las consecuencias de la nacionalización de empresas privadas actuales tendrá, de igual manera, dos aspectos de análisis. El primer aspecto estará orientado al estudio de los antecedentes del desempeño del gobierno peruano en la actividad empresarial, para esto se analizará la variación económica en la transición de las empresas privadas que fueron nacionalizadas en la década del setenta y la transición de las empresas estatales al sector privado en la década de los noventa. El segundo aspecto de análisis se orientará a la evaluación de las empresas estatales en otros países de la región como Chile o Bolivia.

Adicionalmente, se evaluará las repercusiones adicionales que podría conllevar a una intervención del estado en otros aspectos como los conflictos sociales.

Para el análisis del impacto de la creación de empresas estatales mineras en los conflictos sociales se realizará un enfoque del tipo cualitativo. Asimismo, mediante la aplicación del enfoque metodológico, se identificará cuál de las dos modalidades de intervención del Estado analizadas para la creación de empresas mineras resulta menos riesgosa en el contexto actual. Asimismo, se realizará determinadas recomendaciones para que el gobierno peruano pueda evaluar si decide optar por la modalidad de intervención identificada, con la finalidad de mitigar la incertidumbre que trae consigo su intervención en la actividad económica.

En conclusión, el objetivo principal de esta investigación es realizar un análisis comparativo de las implicancias que conllevarían a la intervención del estado peruano como accionista principal o parcial en diversas empresas de la industria minera. Con este análisis se busca que la opinión pública cuente con un estudio que le permita advertir las consecuencias positivas y negativas que se generarían con la modificación del rol del estado en la economía nacional; y con esto, lograr consensos que permitan tener un objetivo común en referencia a la actividad minera en el Perú.



## **2. Capítulo I. Estado del Arte**

En esta sección se expondrán los conceptos necesarios para el desarrollo de esta investigación. Inicialmente se desarrollará el tema legal debido a la importancia de este aspecto como primer paso para un posible cambio de desempeño del estado en la economía nacional. Como se explicará, de acuerdo con determinados autores, actualmente nuestra constitución no permite que el Estado se involucre a través de empresas estatales en el mercado a menos de una expresa necesidad pública. En el caso de la minería, esta industria no se contempla como un beneficio directo de los ciudadanos y por ello el Estado no podría intervenir con una empresa estatal. Sin embargo, se explica en este punto las soluciones que podría adoptar el Poder Ejecutivo y Legislativo con el objetivo de modificar este mandato de la constitución.

A continuación, considerando que resulte legalmente viable la creación de empresas estatales peruanas se desarrollará en dos subcapítulos los escenarios que se podría plantear el futuro gobierno con el objetivo de ingresar en la industria minera a través de una empresa estatal. Se considera que el primer escenario que se pueda dar es el de la formación de asociaciones entre el estado y el sector privado con el objetivo de llevar a cabo la ejecución de diferentes proyectos mineros. En este subcapítulo se presenta el ejemplo más cercano de asociación en el ámbito minero en la región. Sucesivamente se desarrollará el tema de las nacionalizaciones y el método que se propone desarrollar para estimar el impacto que tendría la nacionalización en la economía nacional en esta época.

### **2.1. Legalidad**

El aspecto inicial que consideramos para desarrollar la hipótesis de la solución planteada es referente a los aspectos legales que se encuentran relacionados a la viabilidad de la formación de empresas estatales en el Perú.

Debemos empezar indicando que el Perú se rige actualmente por la Constitución que fue promulgada el año 1993. En el artículo 58 de la Constitución se indica que en el Perú se ejerce una “economía social de mercado”, este tipo de economía da la libertad al mercado para que se definan los precios en base a la oferta y la demanda sin intervención del gobierno; y a su vez el Estado asume el rol de garantizar y promover la competencia y de proteger a los consumidores de la creación de cárteles o del abuso de posición de dominio de las empresas. Asimismo, en el artículo 60 de nuestra actual Constitución se indica que

el Estado no puede realizar actividad empresarial a menos que se tenga una razón de “alto interés público o manifiesta conveniencia nacional”, la cual deberá ser autorizada por una ley expresa.

Asimismo, el Tribunal Constitucional en reiteradas resoluciones ha mencionado que el artículo 60 de la Constitución ha establecido “un límite a la actividad estatal, pues no puede participar libremente en la actividad económica, sino que sólo lo puede hacer sujeto a la subsidiariedad, que debe ser entendida como una función supervisora y correctiva o reguladora del mercado; y, de otro, reconoce que hay ámbitos que no pueden regularse única y exclusivamente a partir del mercado, lo cual justifica su función de regulación y protección” (EXP N.º 0008-2003-AI/TC). Es decir, a criterio del máximo intérprete de la Constitución, el Estado excepcionalmente puede intervenir en la economía ofertando bienes y servicios, debiendo primar la participación de la iniciativa privada en la actividad empresarial.

Por el contrario, Landa (2016, p. 45) considera que el principio de subsidiariedad aplicable a la actividad empresarial del Estado debe interpretarse de conformidad con el principio de Economía Social de Mercado, que atribuye al Estado la facultad de intervenir en mayor o menor medida en determinadas actividades. Bajo su criterio, el Estado tiene una reserva de dominio a su favor de los recursos naturales y por ello podría optar por actuar como una empresa estatal sin que implique una vulneración al principio de subsidiariedad.

Es necesario mencionar que actualmente existen 35 empresas del estado, 34 de las cuales se encuentran administradas por el FONAFE (Fondo nacional de financiamiento de la actividad empresarial del estado), la cual tiene a su cargo diversas empresas en las áreas de energía eléctrica, infraestructura y transporte, finanzas, remediación, saneamiento y otros; asimismo, FONAFE mantiene una participación minoritaria en algunas empresas privadas y dentro del ámbito minero estuvo involucrada en dicha participación en los proyectos Antapaccay y las Bambas. Cabe precisar que estas actividades han sido declaradas de interés público y aprobadas por Ley expresa, en aplicación del artículo 60 de la Constitución.

Por ello, con lo indicado en estos dos artículos de la Constitución (58 y 60), se podría afirmar que en el Perú actualmente no existe un camino legal que pueda sustentar la creación de una empresa estatal minera, debido a que la participación del Estado en la actividad empresarial es residual o subsidiaria a la iniciativa privada. Solo podría

justificarse su intervención de acreditarse la inacción o defección de la iniciativa privada en determinados sectores de la economía.

De hecho, el 13 de julio de 2020, se presentó el Proyecto de Ley 5766/2020-CR que buscó modificar el artículo 60 de la Constitución, argumentando que actualmente el Estado no puede realizar actividad económica debido a que prima el principio de subsidiariedad y que debería modificarse para permitir que el Estado intervenga como empresario para competir en el mercado y recuperar el dominio de las actividades estratégicas para el desarrollo y la seguridad del Estado. En la misma línea, también se presentó el Proyecto de Ley 1653/2021-CR el 7 de abril de 2022.

Ahora bien, en caso de que se formule un cambio de la Constitución en su totalidad, por una nueva, que cambie el régimen de economía social de mercado, existe la limitante que en nuestra actual constitución no está permitida la figura de la asamblea constituyente que sería uno de los caminos a seguir. Asimismo, si se desea cambiar el artículo 60 de la constitución se tendría que considerar lo indicado en el artículo 206 de la misma norma, el cual establece que existen dos formas de realizar un cambio constitucional, la primera forma se encuentra relacionada con la aprobación de más de dos tercios del número legal de congresistas en dos legislaturas ordinarias sucesivas, y la segunda forma se da con una aprobación por mayoría absoluta (mitad más uno) del número legal de congresistas y la ratificación en un referéndum por parte de la población.

Con ello se deduce que existen dos caminos legales para cambiar el artículo 60 de nuestra actual constitución, sin embargo, se necesitará contar con una mayoría congresal y/o un referéndum para poder llevar a cabo este cambio. Según el constitucionalista Alberto Borea Odría los cambios propuestos en la constitución referentes al régimen económico son inviables desde el punto de vista político debido a que el próximo (actual) presidente no tendrá mayoría congresal y por declaraciones actuales de las organizaciones políticas que tendrán presencia en el próximo congreso, no se logrará tener el apoyo de 66 congresistas que puedan aprobar un cambio constitucional y que posteriormente se ratifique en un referéndum nacional.

Asimismo, en una cuesta publicada por la empresa especializada en encuestas: Datum, el 21 de junio del 2020, se indica que el 77% de los encuestados se opone a un cambio completo de la constitución. Sin embargo, en una encuesta publicada por IEP (Instituto de estudios peruanos) en diciembre del año 2020 se indicaba que el 49% de encuestados



aprobaban la realización de algunos cambios en la constitución.

En síntesis, si bien existen mecanismos para poder cambiar el desempeño del Estado en el mercado y con ello tener la posibilidad de la creación de empresas estatales mineras, lo cierto es que la realización de este cambio necesitará de una aprobación mayoritaria en el congreso y, en caso de ser necesario, el apoyo de la población mediante referéndum.

Es por ello que este trabajo de investigación estará orientado a la presentación de un método comparativo, donde se podrá predecir las consecuencias económicas en caso se realice el cambio del artículo 60 de la constitución política del Perú o que se cumplan con los supuestos establecidos en el artículo en mención que permita legalmente la intervención del estado en determinadas actividades empresariales.

## **2.2. Asociaciones**

La Ley General de Minería peruana clasifica a las sociedades mineras en dos: “sociedad contractual y sociedad legal. La primera, tiene su origen en un acuerdo o contrato de los socios, siendo estos quienes voluntariamente la constituyen. La segunda, por su parte, tiene su origen en la ley, constituida obligatoriamente por la autoridad administrativa minera cuando dos o más personas resultan cotitulares de una concesión” (Haro, 2017).

En el presente trabajo se considerará el término de asociaciones equivalente a una sociedad contractual; es decir, al acuerdo de voluntades entre dos o más agentes económicos para realizar la actividad económica de minería. A nivel internacional, una sociedad minera puede estar constituido estrictamente por capital privado, capital mixto (Estado y privados) o participación estatal.

El ejemplo más cercano en la región, acerca de asociaciones mineras, se dio desde la década de los noventa con la empresa estatal minera Chilena Codelco. Como indica Saavedra (2003), Codelco empezó sus asociaciones debido a que necesitaba enfocarse en su “giro principal que era la producción de cobre fino” y por ello necesitaba asociarse con terceros para el desarrollo de actividades complementarias. Con estas asociaciones iniciales Codelco buscaba compartir el riesgo que conllevan normalmente los proyectos mineros, así como la ejecución de nuevos proyectos debido a la distribución entre diferentes inversores.

Luego de promulgada la “Ley de Codelco” en 1992, se desarrolló, bajo la figura de

asociaciones con el sector privado, la Sociedad Contractual Minera El Abra. En dicho proyecto se llegó al acuerdo que Codelco tendría una partición del 49%, mientras que las empresas privadas asociadas tendrían el 51% de participación restante, por ello estas últimas tuvieron el derecho de administrar el nuevo proyecto. Posteriormente Codelco continuó con la figura de asociaciones logrando tener hasta la fecha 6 asociaciones en operaciones mineras con participaciones entre el 20% y 49%. Como se ve en dichas asociaciones Codelco como empresa estatal mantiene una participación minoritaria respecto al sector privado por lo que se entendería que no interviene en la determinación de decisiones relevantes de la administración y operación de dichos yacimientos mineros.

Es necesario mencionar que paralelamente a las asociaciones desarrolladas por Codelco para la explotación de yacimientos mineros se realizaron asociaciones en otros rubros como el energético, financiero e industrial.

Otro ejemplo en la región referente a asociaciones relacionadas a la minería se dio desde el 2018 con el acuerdo entre la empresa estatal boliviana Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB) y el consorcio alemán ACI Systems. Como indica Montenegro (2018) el objetivo de esta asociación es que se instale en Bolivia una “Planta Industrial de Baterías de ion-litio con una capacidad de 8 GWh”, esto con el objetivo de generar un valor agregado a la explotación del Litio que se tiene por parte de YLB. Se entiende que esta asociación permitirá a YLB poseer tecnología especializada y presencia en el mercado internacional de baterías. Es necesario mencionar que en el caso de esta asociación la empresa estatal YLB posee el 51% de participación mientras que el 49% de participación restante la tiene la empresa alemana ACI Systems.

Como se ha podido observar, una de las particularidades de las empresas estatales mineras de la región, es la conformación de empresas con participación entre el Estado e inversionistas privados. En el caso de Codelco, el Estado Chileno tiene una participación minoritaria en la empresa minera Codelco; mientras que en la empresa minera YLB, el Estado Boliviano una participación como accionista principal. Por ello, en la presente investigación se evaluarán las condiciones que se tomaron en cuenta para definir el porcentaje de participación y analizar las características que cumplen las empresas privadas para poder generar una sociedad con el Estado.

### **2.3. Nacionalizaciones**

Como punto inicial es preciso realizar una distinción entre dos términos relacionados al tema en cuestión, esto debido a que es común relacionar o asemejar los conceptos de nacionalización y estatización. Si bien, en ambos conceptos se considera que ocurre cuando el Estado ha tomado posesión de un bien privado por razones de "interés nacional"; la diferencia entre ambos conceptos es que la nacionalización se realiza sobre bienes privados extranjeros y la estatización se realiza a bienes privados nacionales.

De acuerdo con el artículo 70 de la Constitución, el estado peruano garantiza la inviolabilidad de la propiedad privada que incluye también a la de los extranjeros. Ello debido a que el derecho de propiedad es el núcleo de nuestro sistema de economía social de mercado y el promotor de la libre competencia, principios reconocidos en los artículos 58 y 60 de la Constitución. Excepcionalmente se podrá expropiar mediante un proceso judicial, previo mandato de la ley y previo pago de la correspondiente indemnización.

En ese sentido, actualmente una eventual nacionalización en nuestro país podría producirse si se cumple con los requisitos establecidos en el artículo 70 de la Constitución. Así, el Tribunal Constitucional en la Sentencia del Expediente 0031-2004-AI/TC señaló que el ejercicio de la actividad expropiataria procederá si se cumple con lo siguiente: a) obedece a exigencias de "seguridad nacional" o "necesidad pública", b) está sujeto a una reserva de ley absoluta, es decir, debe declararse mediante una ley expedida por el Congreso y c) supone la obligación del Estado de pagar, en efectivo, la indemnización justipreciada que compense el precio del bien materia de expropiación (fundamento 6).

En octubre de 2021, el ex presidente Pedro Castillo solicitó al Congreso trabajar en conjunto en la elaboración de una ley sobre la nacionalización del gas de Camisea. Hasta el momento no se ha presentado alguna iniciativa legislativa que materialice lo solicitado por el presidente.

Sin embargo, si el Estado decidiera expropiar los activos de una empresa extranjera, deberá conseguir una ley del Congreso que declare de necesidad nacional y seguridad pública que autorice la expropiación, pero, como se explicó anteriormente, el actual gobierno no cuenta con mayoría en el Congreso ni con los votos necesarios para aprobar la expropiación de una empresa.

En síntesis, si bien la nacionalización es otro mecanismo para que el Estado pueda realizar actividad económica en el mercado, lo cierto es que para que proceda a una expropiación válida necesitará de una aprobación mayoritaria en el congreso.

### **2.3.1. Contexto social de las nacionalizaciones en Perú**

Luego de aclarar la definición de la figura materia de análisis, en este subcapítulo se desarrollará el estudio de los antecedentes del periodo de funcionamiento de las empresas estatales mineras en el Perú (Centromin Perú y Hierro Perú) y en el estudio del desempeño de empresas estatales en países de la región.

En el año de 1968 se dio un golpe de estado al gobierno de turno de Fernando Belaunde Terry, quien ganó las elecciones de 1965. Este golpe fue encabezado por el general Juan Velazco Alvarado que asumió la presidencia hasta el año de 1975. Durante el gobierno del general Velazco se realizaron diferentes modificaciones en el modelo económico, resultando en el ámbito minero, la nacionalización de las instalaciones de la Cerro de Pasco Copper Corporation (CPPC) y de la Marcona Mining Company (MMC). Con dichas nacionalizaciones se crearon las empresas Centromin Perú que se encargó de la explotación de las minas nacionalizadas del centro del país y de operación del centro metalúrgico de La Oroya; y de Hierro Perú el cual se encargó de la explotación de la mina Marcona.

Estas empresas estatales operaron regularmente hasta 1992 donde se dio el autogolpe del ex presidente Alberto Fujimori y con ello el cambio de constitución en 1993 donde, como se indicó anteriormente, el Perú solo podría administrar empresas estatales debido a un alto interés público o de necesidad de nacional. Es por ello que en este periodo se crea la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), la cual buscaba privatizar las empresas estatales que no se adecuaban a lo indicado en la constitución vigente. Durante la década de 1990 se logró privatizar la mayoría de proyectos y operaciones mineras a cargo de Centromin Perú y Hierro Perú. Esta privatización se dio por medio de ventas con lo cual diversas empresas privadas lograron la adjudicación de diferentes activos mineros estatales.

Considerando el contexto de estos procesos, se puede identificar en el Perú, 3 periodos de involucramiento del estado en la actividad minera. El primero sería el periodo privado hasta 1974 con la operación de la CPCC y de la MMC, el segundo periodo sería desde

1975 hasta la década de 1990 con la operación de Centromin Perú (CP) y Hierro Perú (HP), y el tercer periodo sería con la operación de empresas privadas que lograron adjudicarse yacimientos mineros privatizados de CP y HP. Son estas transiciones que nos permiten realizar un análisis comparativo acerca del desempeño que tuvieron estas empresas estatales y privadas al explotar el mismo yacimiento minero.

### **2.3.2. Compensación por Nacionalización**

Cuando un Estado nacionaliza un bien, la empresa privada puede exigir una compensación económica por los perjuicios realizados contra la empresa. Estas compensaciones se encuentran avaladas en el artículo 2 de la “Carta de derechos y deberes económicos de los estados”. Cuando se realizan estas demandas, normalmente, en el caso de Sudamérica son presentadas ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) o ante la Corte internacional de justicia. Estos organismos aparecen en la negociación en caso de inconvenientes o discrepancias en los valores de compensación.

En Sudamérica se tiene el reciente ejemplo de Bolivia donde hasta la fecha ha pagado más de 357 millones de dólares por nacionalizaciones realizadas desde el año 2008. En el ámbito minero se tiene el ejemplo del pago por 25.5 millones de dólares a la empresa Canadiante South American Silver por la nacionalización de la mina Mallku Khota. Por otro lado, en el caso de la empresa Paz Holdings Ltd, el estado boliviano habría pagado un total de 53.6 millones de dólares de indemnización por la expropiación de empresas ligadas al rubro de electricidad. Este monto fue dictaminado por la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya.

Cabe precisar que en el caso de la Cerro de Pasco Copper Corporation “la nacionalización incluyó seis minas, ocho plantas concentradoras, el Complejo Metalúrgico de La Oroya, el ferrocarril y las acciones de sus empresas en el sector industrial” (Sifuentes, 2017, p.189). Para esta expropiación el gobierno de Estados Unidos de América encomendó un encargado para la negociación de la reparación. Con ello se logró acuerdo Greene–Mercado, por el cual la empresa norteamericana percibió un pago total de US\$ 134 millones como indemnización del gobierno peruano durante los años de 1974 y 1975.

Por ello, en caso de que el gobierno peruano evaluara intervenir en la actividad minera nacionalizando las empresas extranjeras, deberá considerar el monto que le

correspondería pagar por realizar esta acción. De acuerdo, con Lexlatin, se calcula que la indemnización por la expropiación de los activos del Gas de Camisea estaría alrededor de los 30.000 millones de dólares.



### **3. Capítulo II. Problema de Investigación**

#### **3.1. Descripción de la situación problemática**

Durante los últimos años se han presentado diversas acciones que buscaron que el Estado modifique su rol fiscalizador, dentro de la economía nacional, a un rol de mayor intervencionismo donde el estado se comporte como un agente que desarrolle actividad empresarial. Es en este sentido que se logró identificar tres antecedentes directos que buscaron modificar el desempeño de la actividad empresarial del estado en la economía nacional en el ámbito minero (desempeño que se encuentra especificado en el artículo 60 de la constitución política del Perú).

El primer antecedente encontrado se dio en el año 2019 cuando los gobernadores de la asociación de gobiernos regionales denominada “Mancomunidad del Sur”, la cual se encuentra conformada por los gobiernos regionales de Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna expresaron y publicaron el anteproyecto de una nueva Ley General de Minería. En dicho anteproyecto, esta mancomunidad, contempló dentro de uno de sus proyectos, la creación de la “Empresa Minera del Perú” la cual tendría como responsabilidad ejercer la actividad empresarial del estado dentro del ámbito minero (tecnologiamineracom, 2019).

El segundo antecedente encontrado fue en el año 2019, el congresista Rubén Ramos Zapana, presentó el proyecto de ley N° 5766/2020 el cual tenía como objetivo la modificación del artículo 60 de la constitución política del Perú, en dicho Proyecto Ley se promovía cambiar el artículo citado incluyendo para esto que el estado podría realizar actividad empresarial “para promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos del desarrollo de la población”. Dentro de la exposición de motivos el congresista indicaba que era necesario este cambio debido a que “las empresas extranjeras habían saqueado al país, sin que otorguen una contraprestación justa al país, ni paguen por los derechos de propiedad de los recursos”.

El tercer antecedente y de mayor importancia adicional a los dos presentados se considera las intenciones del partido político ganador de las elecciones presidenciales para el periodo 2021 – 2026. En declaraciones del ex candidato Pedro Castillo, así como en el plan de gobierno presentado por Perú Libre se expresan las intenciones del cambio de

constitución, y en concreto la nacionalización de empresas extractivas en minería, petróleo y energía; y en general el cambio del desempeño del estado en la actividad empresarial nacional.

Luego de explicar los antecedentes normativos que coinciden en proponer la modificación del rol del Estado con el objetivo de que este intervenga en la actividad empresarial en la economía nacional, se presenta a continuación la problemática identificada.

### **3.2. Empresas mineras estatales en el Perú**

Desde el año 1975 hasta la década de 1990 el Perú tuvo a su cargo diversas empresas estatales que intervenían en el mercado nacional, uno de los rubros con presencia estatal fue el de la minería. El estado peruano tuvo 2 empresas ligadas a la minería, la primera fue Centromin Perú, y la segunda Hierro Perú. Estas empresas fueron creadas a partir de la nacionalización de las empresas privadas: Cerro de Pasco Copper Corporation y Marcona Mining Company, respectivamente.

En consecuencia, a partir de 1975 diversos autores analizaron el desempeño en minería de las empresas estatales peruanas y la conveniencia del involucramiento del estado en esta actividad. Por ello, estos autores presentaron en diferentes años apreciaciones del funcionamiento de estas empresas estatales. En 1976 (1 año después de la primera nacionalización en el sector minería) el economista Bruno Barletti y el sociólogo Luis Fernández descubrieron que no existía en las empresas estatales una debida planificación y con ello se presentaba descoordinación y desperdicios de recursos.

Asimismo, notaron que no existía una concepción clara del papel y de los objetivos que debía tener la empresa y por último recomendaron cambiar la estructura y composición del directorio debido a que consideraban que no se tenía a las personas más idóneas para la dirección de cada empresa estatal.

Posteriormente en el año de 1986 Juan Aste explicó que las empresas nacionales presentaban similares problemas a los escenarios de los primeros años de nacionalización acontecidos en Chile (1971) y en Bolivia (1952). Estos problemas estaban orientados a la disminución de la producción y productividad, elevación de costos unitarios y reducción de nivel de rentabilidad. Según Aste, las causas de estos problemas fueron: la sobreexplotación de yacimientos mineros, la falta de exploración geológica, la baja ley del



mineral, la escasa asimilación de tecnologías y los excesivos gastos administrativos. Este autor identificó que estos mismos problemas se dieron en los inicios de Centromin y Hierro Perú.

De igual manera Aste identificó en su análisis de la gestión económica que hubo una concentración de la inversión inadecuada, indicó que alrededor del 77% de la inversión entre el periodo de 1970 a 1983 se dio en dos proyectos (ampliación de cobriza y refinería de Cajamarquilla) esto conllevó a que el 23% de inversión restante sea destinada a proyectos menores lo cual no ayudo a mantener el desempeño y la mejora en el rendimiento de las otras unidades mineras.

En 1991, Álvarez Rodrich explicaba la importancia de la privatización de las empresas estatales nacionales. El autor identificó que, en común, las empresas estatales carecían de objetivos, poseían un marco institucional deficiente, estaban sometidos a interferencia política y no existía un correcto sistema de evaluación de desempeño. Asimismo, indicó que el “estado debía concentrar sus objetivos en el cumplimiento de sus tareas fundamentales, sin distraer los mismos en la gestión de actividades que podrían ser conducidas más eficientemente por el sector privado” y concluía indicando que estas tareas fundamentales se deberían orientar hacia la estabilización de agregados macroeconómicos, la garantía de una eficiente asignación de recursos y el ajuste en la distribución de la riqueza.

Paralelamente en Chile en 1987, Undurraga deducía que la creación de empresas estatales estaba produciendo “problemas no previstos o deseados para la sociedad”. Y de igual manera indicaba que las empresas estatales generaban un conflicto debido a que una parte del gobierno buscaba resultados políticos y otra parte buscaba resultados económicos.

En conclusión, diversos autores consideran que las empresas nacionales peruanas atravesaron diversos problemas que más que favorecer al Estado generaron mayor desestabilidad debido a que, en muchos casos, los gobiernos buscaban resultados políticos más que obtener una adecuada rentabilidad.

### 3.3. Empresas estatales mineras en otros países

El caso peruano, por un lado, discierne de la experiencia en otros países como Chile, pero se asemeja algunos problemas resaltantes en países como Bolivia y Ecuador.

A continuación, se describirá las principales características de empresas estatales en minería en Chile, Bolivia y Ecuador

#### - Chile

En Chile se tiene un involucramiento del Estado en la actividad minera desde el año 1966 hasta la fecha. En dicho año, el Congreso aprobó la Ley 16.425 que determinaba la creación de sociedades mixtas con las empresas extranjeras en las cuales el Estado tendría el 51 % de la propiedad de los yacimientos de cobre más importantes: Chuquicamata, el Teniente, el Salvador. Uno de los objetivos más importantes que se buscaba era refinar todo el cobre dentro del país chileno y aumentar la producción hasta un millón de toneladas (Codelco, 2023).

Luego, en 1971, el Congreso aprobó el proyecto sobre Nacionalización de la Gran Minería del Cobre a través de la ley 17.450. De esta forma, los bienes e instalaciones de tales empresas pasaron a ser propiedad del Estado Chileno quien tenía la facultad de organización, explotación y administración de las empresas nacionalizadas. Para ello, en 1976 se creó la empresa minera estatal, Corporación Nacional del Cobre de Chile (Codelco). A la par se creó la Comisión Chilena del Cobre que era un organismo de asesoría y fiscalización permanente y especializado en el desarrollo y explotación de los yacimientos de cobre y sus derivados.

Cabe precisar que el gobierno chileno no indemnizó a las empresas estadounidenses nacionalizadas debido a que, de acuerdo con sus normas internas, se aplicó el descuento por utilidades excesivas, estimando las indemnizaciones en un valor de cero. Sin embargo, esta decisión generó que el gobierno estadounidense impusiera medidas coercitivas y un bloqueo económico que desestabilizó aun más al gobierno chileno (Bonney, 2013).

Para lograr la intervención estatal a través de la nacionalización fue necesario modificar la Constitución Chilena (artículo 10) agregando una disposición transitoria que señalaba lo siguiente: "*por exigirlo el interés nacional y en ejercicio del derecho soberano e inalienable*

*del Estado de disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, se nacionalizan y declaran por tanto incorporadas al pleno y exclusivo dominio de la Nación las empresas extranjeras que constituyen la gran minería del cobre”.*

Luego, con el gobierno militar se volvió a privatizar la gran minería chilena del cobre, por la vía de los nuevos yacimientos, de manera tal que llegaron a una situación en que nuevamente la gran minería volvió a ser mayoritariamente privada, pero sin privatizar Codelco.

De acuerdo con el Anuario de la Minería de Chile 2020 del Servicio Nacional de Geología y Minería, se estimó que la minería representa el 12,5 del PBI chileno, en el que la minería de cobre representa el 11,2% de participación (SERNAGEOMIN, 2020).

Actualmente, Codelco significa para Chile del 25% al 30% de sus ingresos netos anuales, es por esta razón que, en el vecino país del sur, la empresa estatal Codelco sustenta las finanzas y es parte fundamental de su economía.

Asimismo, también se ha observado que su Directorio está compuesto por 3 representantes elegidos por el presidente, 2 representantes de los trabajadores y 4 representantes del Consejo de Alta Dirección Pública. Esta información es importante debido a que las decisiones sobre la estrategia comercial son adoptadas por su Directorio debiendo caracterizarse por ser un órgano técnico e imparcial que coadyuve a tomar las mejores decisiones para generar mayor rentabilidad.

Según los datos publicados por la Comisión Chilena del Cobre sobre los resultados del 2020, las exportaciones de cobre realizadas por Codelco, expresadas en toneladas métricas, suman 1 518.2 millones, mientras que las realizadas por la minería privada alcanzan a 4 320.9 millones (Arancibia, 2021). Es decir, la proporción de extracción y ventas es casi tres veces la realizada por la empresa estatal. Sin embargo, el aporte tributario al Estado de la minería privada fue de 1.338.405 millones de dólares, mientras que el aporte de Codelco fue de aproximadamente 1.019.268 millones de dólares. Estos datos reflejan la importancia de la empresa estatal chilena en las arcas del estado chileno.

## - **Bolivia**

La Corporación Minera de Bolivia (Comibol) fue creada a partir de la aprobación del decreto supremo N° 3223 en el año 1952 por parte del presidente Víctor Paz Estenssoro, donde se le daba la administración y operación de las minas nacionalizadas a la empresa estatal. En dicho decreto se argumentó, dentro de varias consideraciones, que en base a los intereses del país se nacionalizaba las empresas que formaban parte de los grupos Patiño, Hochschild y Aramayo.

En dicha nacionalización se indemnizó a las empresas pertenecientes a los 3 magnates mencionados por un monto aproximado de US\$ 16.5 millones de la época.

En 1985 Comibol tuvo cambios indicados a partir del decreto supremo 21060 que tuvo como objetivo la “relocalización, capitalización y descentralización” de la empresa estatal. Dentro de todos los impactos que se tuvo por los cambios previstos a partir de este decreto supremo se generó el despido de más de 23,000 trabajadores mineros pertenecientes a la empresa estatal.

En 2003, con el nuevo gobierno encabezado por Evo Morales se dio una nueva estrategia a Comibol a partir de la promulgación del decreto supremo 29272 “*Plan Nacional de Desarrollo denominado Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien*”.

Posteriormente en el 2007 se dictó el decreto supremo 29117, el cual indicaba que se declaraba a todo el territorio nacional como “reserva fiscal minera” con lo cual el estado otorgaba a Comibol la facultad de explotación y administración de todos los yacimientos metálicos y no metálicos ubicados en el territorio nacional, respetando los derechos y concesiones otorgados con anterioridad.

En comparación con Chile la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) no ha tenido un desempeño sobresaliente trayendo en algunos casos como en el año 2020 un déficit operacional de alrededor de US\$ 17 millones.

Un caso contrario se dio la industria energética donde, de acuerdo con el Ministerio de Hidrocarburos y Energías de Bolivia, la nacionalización de los hidrocarburos de la empresa YPFB generó una histórica renta petrolera superior a los 38.000 millones de dólares para

el país entre 2006 y 2018, mientras que el periodo de la privatización apenas generó una renta petrolera de unos 3.000 millones de dólares.

#### - Ecuador

En el año 2010 se creó en Ecuador la Empresa Estatal Minera, ENAMI EP, por aprobación del decreto ejecutivo 203, por parte del presidente Rafael Correa. Esta creación se dio en base a los artículos 315 de la Constitución de la República del Ecuador que permite al estado la creación de empresas estatales para el involucramiento en sectores estratégicos y aprovechamiento de recursos naturales; artículo 408 que establece que los recursos no renovables pertenecen al patrimonio de la nación; y artículo 313 que considera la explotación de los recursos naturales no renovables como un sector estratégico para el desarrollo nacional.

Enami EP fue creada como una sociedad de derecho público con carácter de persona jurídica, presupuesto propio, y autonomía administrativa, financiera y económica. Como persona jurídica independiente se le permite celebrar contratos, asociaciones, alianzas estratégicas, consorcio, etc. con personas naturales y/o empresas nacionales o extranjeras.

Su directorio se encuentra constituido por tres representantes. El primero es el ministro de Recursos Naturales no Renovables, el segundo es el Secretario Nacional de Planificación y el último un delegado del Presidente Constitucional de la República.

Hasta la fecha la recaudación de Enami EP por cesión y transferencia de proyectos aún es pequeña en comparación con la empresa estatal chilena Codelco. En concordancia en el informe de rendición de cuentas 2021 se indica que a fines de ese año se tenía una recaudación por autogestión con un valor de US\$ 4.3 millones correspondiente a cesiones, transferencias, regalías y comercialización de mineral incautado, etc.

### 3.4. Conflictos sociales

De acuerdo con la a División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013), los conflictos sociales generalmente son de dos tipos: a) entre las compañías mineras y las comunidades afectadas y b) entre niveles de gobierno, especialmente entre el gobierno central y autoridades locales.

En particular, los conflictos entre las empresas mineras y las comunidades afectadas han estado principalmente vinculados a impactos ambientales, a disputas territoriales, violaciones de los derechos humanos, así como a una falta de cumplimiento de las Políticas de Responsabilidad Social Corporativa.

CEPAL también señala que junto con el acrecentamiento de los conflictos socio ambientales, los costos económicos, financieros, ambientales y sociales para los actores involucrados también se han visto incrementados, lo que ha generado, en algunos casos, el paro temporal o incluso la cancelación de algunos proyectos mineros.

En el Perú, en los últimos años no se han podido solucionar importantes conflictos sociales en minería, como es el caso de Conga y Tía María, generando no solo la paralización de estos proyectos sino principalmente la muerte de varias personas como resultado de las protestas.

Las causas de la negativas y posteriores paralizaciones de los proyectos mineros han sido debatidas por diferentes autores, donde podríamos indicar las conclusiones de (Castellares y Fouché, 2017, p.18) los cuales indican que una mayor pobreza y desigualdad, así como la presencia de capitales extranjeros aumentan las probabilidades de que se genere un conflicto social.

Por otra parte otra causa de los conflictos se debe al “temor justificado de la población a la potencial contaminación que pueden ocasionar las actividades extractivas” , así como la “incorrecta” distribución que se realiza de las ganancias generadas por la actividad minera. (Tanaka y otros, 2007, p.12).

Como se ve existen diversas causas que pueden justificar la generación de un conflicto social, sin embargo, el objetivo de este estudio es entender si el involucramiento del estado podría mejorar la percepción de la población hacia un proyecto minero. Es por ello que un análisis de los conflictos sociales relacionados a minería en los países de la región donde

existen empresas estatales minera, se presentan algunos conflictos sociales que se produjeron en estas economías y la forma en cómo fueron llevados con el objetivo de buscar relaciones que permitan predecir si una empresa estatal peruana mejoraría el ambiente de conflicto que pueda presentarse.

#### - Chile

Bettina Schorr encontró diferencias significativas al tener dos conflictos sociales en la región de Atacama (Caso Pascua Lama y Chañaral). El primer conflicto se encontraba relacionado con la ejecución del proyecto Pascua Lama por parte de la empresa canadiense Barrick Gold Corp (Barrick), mientras que la segunda consideraba dos minas operativas que vertían sus desechos mineros tóxicos (relaves) a la cuenca del Río Salado que posteriormente desembocaba en el océano Pacífico.

Schorr concluye que a pesar de que las minas operadas por Codelco cercanas al Río Salado han tenido un impacto negativo significativo en la Bahía de Chañaral a consecuencia de los vertimientos mencionados, la resistencia de la población cercana y sociedad ha sido mucho menor a la del proyecto privado de Pascual Lama.

Esta resistencia menor según la autora se presume que se debe a 3 factores:

- El contexto local específico
- El origen de la empresa involucrada
- La naturaleza de la propiedad de la compañía

En el caso del proyecto Pascual Lama, ubicado en el valle del Huasco, este tiene como actividad económica principal la agricultura. Asimismo, Barrick ha tenido en el pasado antecedentes de comportamientos inadecuados con el medio ambiente lo que permitió que una difusión de mayor facilidad ante esta empresa.

Por otro lado, en Chañaral se tiene desde décadas pasadas una presencia importante de la minería en el desarrollo económico de esta región, *“a los locales les resulta difícil movilizar un apoyo en contra de la mina, debido a que es su única fuente de trabajo”*.

## - **Bolivia**

En el caso de Bolivia, dentro de la investigación realizada, se encontraron 2 conflictos sociales de importancia relacionados a la minería en la última década.

- Contaminación de agua por parte de Mina Bolívar
- Contaminación de agua y suelo por parte de Mina Huanuni

El primero se encuentra relacionado a la queja de la población de Antequera, ubicada a 3 km de la mina Bolívar, la cual se queja de la incorrecta repartición del recurso hídrico considerando que solo se le proporciona este recurso en el lapso de 1 hora a la semana, y la generación de una sequedad excesiva de los suelos en el pueblo.

La mina Bolívar y Porco se encuentran desde el año 2012 administradas en una participación del 55% por parte de COMIBOL y 45% por parte de la empresa privada Sinchi Wayra.

El segundo caso, la Mina Huanuni con más de un siglo de existencia vertió sus relaves a la cuenca del río Huanuni lo que ocasionó que aguas abajo exista una contaminación acumulada en las tierras de comunidades y lagos Poopo y Uru Uru. Es por esta razón que las comunidades exigieron la construcción de un dique que mitigará el impacto de futuros vertimientos sobre esta cuenca.

La mina Huanuni pertenece en su totalidad a la empresa estatal boliviana COMIBOL.

En los dos casos mencionados se observa que hubo una queja de las comunidades y población por parte del uso incorrecto del agua y de los efluentes que se vierten al medio ambiente. Sin embargo, se observa que el impacto de los descontentos no desencadena en un conflicto significativo de los tipos de manifiesto (bloqueos, marchas, vigiliias), confrontación (paro de actividades, destrucción de bienes), ni mucho menos de enfrentamientos violentos como toma de instalaciones o agresión a personas.

Se percibe que en Bolivia existe una dependencia y respeto mayor hacia las empresas estatales donde el estado se encuentra involucrado como parte de la COMIBOL, por lo que los conflictos sociales en minería no resultan ser significativos.



### 3.5. Formulación del problema

Son estos antecedentes a través de la historia y en intenciones recientes; y los ejemplos cercanos con países de la región, los que generan la expectativa constante acerca de si es conveniente para el Estado ingresar a la industria minera a través de una empresa estatal, pero, por lo visto, esto a su vez crea la incertidumbre acerca del desempeño que podría tener el estado peruano ante un cambio de rol en la economía nacional con la conformación de empresas estatales en el sector minero. Por ello, en el presente trabajo nos surge las siguientes interrogantes:

¿La actividad del estado como empresa minera generará algún beneficio económico para el estado o se repetirá la historia pasada donde se generó un perjuicio económico con la creación de empresas estatales en minería? Y en caso de que suceda, ¿Cómo se podría afrontar de la mejor manera el involucramiento del estado en la actividad minera?

Por ello, en el presente trabajo de investigación, se evaluará los diferentes escenarios que puedan presentarse, se realizará recomendaciones en base a comparaciones con otras realidades que permitan mitigar los riesgos y generar un mayor beneficio para el país.

Estos escenarios contemplan la intervención del estado por medio de asociaciones o nacionalizaciones. Por ello luego de realizar ambos escenarios, y en el supuesto que legalmente resulte viable la implementación de empresas mineras estatales, se analizará los factores que deberá tomarse en cuenta para que estas resulten menos riesgosas para el estado peruano.

Al respecto, debemos considerar el análisis propuesto un enfoque dimensional de espacio-tiempo, considerando que las sociedades evolucionan y que no necesariamente los errores del pasado deberán repetirse en la actualidad, pero para esto se deberá analizar en cuánto ha “mejorado” la institucionalidad del país en las últimas décadas, con esto podríamos acercarnos a una mejor predicción de qué es lo que pasará en el futuro en base a la problemática presentada.

## 4. Capítulo III. Discusión

### 4.1. Sobre la viabilidad de la intervención del estado peruano en la actividad económica de minería

Actualmente, nuestra constitución no permite que el Estado desarrolle actividad empresarial, aunque se realice con la intención de generar una utilidad que beneficie a la nación. La ley solo permite que se creen empresas cuando es de expresa necesidad pública y dentro de este concepto la idea de una empresa estatal en minería no cumpliría con esta característica. Sin embargo, existe la posibilidad de modificar dicha ley, pero es necesario para esto la aprobación de la mayoría del congreso.

Además, también debe considerarse que en la experiencia peruana en el periodo de 1975 a 1990, las empresas estatales peruanas no cumplieron con la expectativa de recaudación de fondos que se deseaba, pero en resumen las empresas estatales mineras tuvieron problemas comunes como contrataciones excesivas, mala distribución de las inversiones, presidentes, directores y gerentes no capacitados para el logro de objetivos y falta de innovación tecnológica.

Todas estas razones generaron desconfianza acerca de una nueva posición del Estado como empresario minero. Por ello, en el presente estudio se evaluará la viabilidad de implementar empresas estatales en la actualidad debido a que han pasado alrededor de 30 años desde que empezaron las privatizaciones de las empresas estatales y en este lapso de tiempo la mentalidad de la población y la confianza en las instituciones podría haber mejorado.

Cabe precisar que la institucionalidad del país representa la confianza en las reglas del juego detrás de las interacciones políticas, económicas y sociales. Por ello, el fortalecimiento de la institucionalidad del país es determinante para el crecimiento económico debido a que al reducir la incertidumbre se puede incentivar la actividad económica. En el 2018 el Perú se encontraba en el puesto 90 de 140 países en el pilar de instituciones del Foro Económico Mundial (CNCF, 2019)

Para esta investigación un elemento fundamental es la comparación con otros países donde existe una mayor confianza sobre la intervención del Estado en algunos sectores

industriales como la minería.

A continuación, se presentará un cuadro que resume las principales implicancias en otros países en los que el Estado participa en la actividad económica de minería.

**Cuadro 1: Implicancias de la participación del Estado en la actividad económica de minería**

	<b>CODELCO</b>	<b>COMIBOL</b>	<b>ENAMI EP</b>
Año de Creación	1971 - 1976	1952 - 1956	2010
Creación	Aprobación del congreso y ejecutivo de la "nacionalización del cobre"	Nacionalización de minas pertenecientes a empresarios: Patiño, Hochschild y Aramayo.	Formación de Gobierno con presupuesto inicial de US\$ 5,000.0
Indemnización	No tuvo	US\$ 16.5 millones (1952) <sup>8</sup>	No tuvo
Cambio Normativo	Sí, se modificó el artículo 10 de su Constitución.	No, permitía la nacionalización	No, su norma permite la participación del Estado en la actividad económica de minería

Elaboración propia

Como se puede observar, al igual que en Perú, tanto en Chile como en Bolivia también se nacionalizaron empresas privadas dedicadas al rubro de minería. Aunque en Chile no se indemnizó debido a que se aplicó el descuento por utilidades excesivas, estimando las indemnizaciones en un valor de cero. Sin embargo, esta decisión generó que el gobierno estadounidense impusiera medidas coercitivas y un bloqueo económico que desestabilizó en su momento aún más al gobierno chileno. Para poder realizar este proceso fue necesario la modificación de la Constitución Chilena.

En cambio, en Bolivia se tuvo que pagar una cuantiosa indemnización (para la época) por la nacionalización de las minas. No fue necesario una modificación de su Constitución debido a que su normativa habilitaba realizar este proceso siempre y cuando se cumpliera con pagar una adecuada indemnización. Por otro lado, el caso ecuatoriano es reciente (2010) y su normativa interna permite la creación de empresas estatales o de una participación mixta en la actividad económica minera.

Ahora bien, en el Perú si bien contamos con el mecanismo legal para nacionalizar pagando a cambio una adecuada indemnización, lo cierto es que por las implicancias macroeconómicas no resultaría recomendable decantarnos por esta opción. Más aún si las empresas que fueron nacionalizadas en su momento, no generaron la rentabilidad

esperada, volviéndose a privatizar. Para optar por esta opción sería necesario el fortalecimiento institucional del Estado que permita una intervención eficaz y técnica para evitar nuevamente politizar esta actividad económica.

No obstante, se debe considerar que la intervención del Estado no siempre es de una nacionalización total, sino que existe la figura de asociaciones con la empresa privada, que, en términos de accionistas, podría conllevar a una mayor recaudación del erario nacional lo cual generaría una satisfacción mayor por parte de la población y con ello mejoraría la percepción sobre el sector minero. Como lo mencionamos anteriormente, para ello sería necesaria una modificación de la Constitución debido a que, actualmente, la intervención del Estado en la actividad económica es subsidiaria o residual, primando la iniciativa privada.

En el supuesto de que legalmente el Estado pueda intervenir en la actividad económica de minería, antes de que se tome una decisión como tal, deberá considerarse si podría resultar rentable para el país. Para ello, a continuación, se presentarán algunas variables económicas de otras jurisdicciones en las que el Estado interviene como una empresa estatal minera.

**Cuadro 2: Variables económicas de las empresas estatales de Chile, Bolivia y Ecuador**

	<b>CODELCO</b>	<b>COMIBOL</b>	<b>ENAMI EP</b>
Aporte al erario nacional	US\$ 2,377.0 millones (2022) <sup>1</sup>	US\$ 2.1 millones (2021) <sup>2</sup>	US\$ 4.3 millones (2021) <sup>3</sup>
Inversiones en el último año publicado	US\$ 2,721.0 millones (2021) <sup>1</sup>	US\$ 54.8 millones (2021) <sup>2</sup>	US\$ 1.4 millones (2022) <sup>5</sup>
Valor de activos	US\$ 43,057.4 millones (2021) <sup>1</sup>	US\$ 83.4 millones (2022) <sup>4</sup>	US\$ 19.2 millones (2021) <sup>3</sup>

Elaboración propia

Como se puede observar, el aporte de las empresas estatales mineras al erario nacional resulta significativo en el caso chileno. Además, que el valor de sus activos y las inversiones realizadas en el último año podrían ser indicadores de que generaron una rentabilidad representativa, pudiendo considerarse casos exitosos de empresas estatales. Por ello, considerando estas variables, y en un escenario optimista, podría resultar una opción que el Estado pueda intervenir como una empresa estatal. Sin embargo, para ello deberá tomarse en cuenta los siguientes factores que de una u otra manera podrían mitigar los riesgos de fracaso del Estado en la actividad económica de minería.

#### 4.2. Factores que podrían mitigar el riesgo de la intervención del Estado como empresa estatal

#### 4.3. Potencial Minero del Perú

En caso de que el estado peruano desee involucrarse dentro de la actividad minera nacional, es necesario conocer las proyecciones acerca del potencial minero proyectado en el país para el futuro, debido a que este factor es uno de los pilares que puedan fundamentar este involucramiento, para esto se encontró dentro las proyecciones publicadas por el INGEMMET en el año 2019 acerca del potencial minero acumulado para el 2050.

En dicha proyección se indica que el **cobre** es el metal de mayor importancia para el futuro de la nación, este metal generaría en el futuro el **69%** de los aportes económicos, seguido del oro el cual se estima en un aporte del **10%**. Otros metales como el zinc, la plata, el Molibdeno y el plomo tienen una proyección menor al 10% cada uno. Es por esta razón que limitamos, en base a esta información, a que las posibles empresas estatales futuras estarían orientadas a la explotación del cobre y oro como principales metales debido a que estos serían los metales más demandados en los próximos años.

Asimismo, en la proyección mencionada se contempla dos escenarios, uno promedio y otro conservador, estos escenarios nos permiten evaluar un rango dentro del cual se podría proyectar la producción acumulada de estos metales y su aprovechamiento en dólares americanos.

En el caso del cobre, considerando los dos escenarios mencionados, se proyecta que hasta el año 2050 se podría acumular una producción de **228 a 320** millones de toneladas finas (MTF), mientras que en el caso del oro se podría acumular de **179 a 244** millones de onzas finas (MOzF). Considerando los otros metales menos importantes se calcula que el beneficio económico podría ir desde los 547 a 758 mil millones de dólares americanos.

Es por esta razón que se demuestra que en el país existen proyecciones de recursos y reservas de mineral que permitirán que la industria minera continúe su ritmo de explotación creciente hasta por lo menos el año 2050. En consecuencia, existe el potencial minero necesario para el involucramiento de nuevas empresas, dentro de las cuales se podría considerar a una nueva empresa estatal peruana.

#### **4.3.1. Asociaciones público privadas**

Una de las formas de que el estado y el sector se involucren para el desarrollo de un proyecto es la figura de las asociaciones público privadas (APP).

Dentro de la investigación realizada se encontró que en la mayoría de países de primer mundo y de economías en desarrollo, las APP se encuentran involucradas en diversos sectores como construcción, energía, etc. Sin embargo, en el caso de la industria minera, hasta la fecha, son pocos los países donde se ha tomado esta figura para la creación de proyectos mineros.

En el caso de Turquía se encontró que existen 58 proyectos de APP en curso o previstos en el sector minero.

El problema visto en este país se debe a que la regulación de las APP en el sector minero se encuentra poco regulada en comparación con otros sectores como energía, por lo que se presenta el riesgo de conflictos entre el estado y el sector privado.

Por otro lado, en Argentina, Oscar Cuadros nos indica que la regulación de dicho país permite que el estado “puede celebrar contratos de participación público privada en carácter de contratistas”. Asimismo, el estado argentino puede crear sociedades anónimas o constituir fideicomisos que tengan como propósito la viabilidad de la ejecución de un proyecto minero.

Asimismo, estas sociedades, están permitidas según la ley argentina, para poder usar diferente tipo de financiamiento proveniente del Banco Mundial, BID, BIRF, etc. que faciliten la ejecución de proyectos en la actividad minera.

Sin embargo, al tener la actividad minera diferentes etapas de desarrollo como ingeniería básica, pre factibilidad, factibilidad, ingeniería de detalle, construcción y operación, no se tiene un modelo claro que se indique desde qué etapa se debería generar la creación de una APP. Debido a que son en las primeras etapas, en las cuales el grado de incertidumbre y los riesgos son mayores.

Por otra parte, se encontró que en África la política del estado durante los últimos años está cambiando a un pensamiento de “impulsar al mercado”. En este sentido el Banco

Mundial ha solicitado que se generen alianzas público privadas en el sector minero indicando que estas asociaciones solo pueden producir beneficios mutuos para todos, ya que proporciona beneficios económicos al sector privado y el cumplimiento de objetivos sociales que a la larga llevarán a una mejora en relaciones sociales y economía estable.

#### **4.3.2. Joint Venture**

La segunda forma factible para una asociación entre el estado y la empresa privada que permita poder ejecutar un proyecto minero es la figura del Joint Venture.

El Joint Venture es un tipo de asociación utilizada mayoritariamente por el sector privado donde dos o más empresas colocan activos en una sociedad nueva con lo cual se forma una nueva persona jurídica la cual será independiente en su administración de las empresas accionistas involucradas. Este tipo de asociación tiene diversas ventajas en los aspectos legales y económicos por lo que se ve un aumento constante de estas.

En muchos casos se produce el Joint Venture entre empresas nacionales y empresas extranjeras que quieren ingresar a un país. Esta asociación genera ventajas para ambas empresas en el sentido que la empresa extranjera usualmente aporta el dinero y la empresa local el conocimiento en el país.

En el caso de Codelco ha tomado la figura del Joint Venture para el desarrollo de diversos proyectos en alianza con el sector privado. De igual manera en los últimos años Codelco, dentro de su estrategia de internacionalización, se encuentra en el proceso de asociación con la empresa estatal minera ecuatoriana ENAMI EP para el desarrollo del proyecto Llurinagua.

Dentro de la memoria anual de Codelco se indica que esta empresa se encuentra en una participación en 4 minas de forma directa con el siguiente porcentaje de participación:

- EL Abra 49%
- Agua de la Falda 42%
- Inca del Oro 34%
- Sociedad Contractual Minera Purén 35%

Sin embargo, en otras sociedades donde Codelco participa de manera indirecta se ha visto

un involucramiento de hasta el 100% en otros sectores industriales y en sociedades extranjeras.

Algunos de los objetivos de Codelco al realizar este tipo de sociedades se enmarcan en generar alianzas estratégicas que permitan desarrollar a futuro oportunidades comerciales, así como oportunidades de negocio donde Codelco no tiene la suficiente experiencia como en la explotación del litio, molibdeno y sulfatos, por mencionar algunos.

Asimismo, Codelco busca en estas asociaciones un respaldo financiero con el objetivo de consolidar su liderazgo a nivel de la minería mundial. Todos estos conceptos se enmarcan dentro de la estrategia corporativa de expansión e internacionalización que tiene la empresa.

#### **4.3.3. Monto y respuesta temporal de inversión**

Hasta este punto se ha visto las dos formas más comunes de asociaciones entre empresa privada y el sector estatal. Como se vio, las APP en el sector minería se encuentran en un nivel inicial donde no se tienen aún las normas claras y por lo cual el sector privado no se siente atraído en esta forma de asociación. Por otro lado, se ha visto que en la forma del Joint Venture ha permitido el involucramiento más factible entre sector privado y estatal para la ejecución de proyectos mineros.

Sin embargo, esta última forma de asociación requiere de la formación de una empresa estatal la cual tenga la independencia suficiente para poder celebrar contratos de asociación. En el caso de Chile se tiene la empresa Codelco que al comportarse en este tipo de asociaciones como una empresa privada tiene la facilidad de generar asociaciones sin una interferencia directa del estado.

Por otro lado, en Ecuador la empresa Enami EP tiene la facilidad e independencia de poder llevar a cabo el mismo tipo de contratos de asociaciones. En ese sentido, en el caso peruano, se concluye que será necesaria la conformación de una empresa estatal nacional como Codelco o Enami, la cual tenga la posibilidad de tener una propia autonomía que le permita celebrar contratos de asociación con empresas privadas.

La respuesta a cuánto presupuesto debería destinar el estado peruano a la creación de esta nueva empresa estatal no tiene una respuesta exacta. Para tener una aproximación



de cuánto dinero se dispone es necesario revisar la Cuenta General del estado peruano donde se detallan los ingresos y los gastos en el sector público anualmente.

En el último informe del año 2020 se observa que los ingresos totales fueron de 260 517 millones de soles, mientras que los gastos fueron de 254 110, si restamos ambos valores obtenemos un valor de 5 768 millones de soles. De igual manera en el mismo informe del año 2019 el total de ingresos fue de 278 944 millones de soles y los gastos fueron de 270 432 millones de soles, dando una diferencia de 8 512 millones de soles.

Como se ve en los dos últimos años se ha tenido una diferencia positiva entre los ingresos y los gastos, este dinero excedente podría utilizarse para la formación de una nueva empresa estatal minera. Sin embargo, posterior a la formación de esta empresa estatal será necesaria la evaluación que esta empresa haga lo cual conllevará a la estimación de inversión para proyectos de exploración futuros o asociaciones que se puedan realizar.

Al respecto, es necesario mencionar el caso ecuatoriano para tener una idea aproximada acerca de los tiempos que se tendría para poder ejecutar una primera asociación o venta de concesión. Enami EP se creó en el año 2010, a partir de este año la empresa estatal ecuatoriana empezó a desarrollar proyectos de exploración con el objetivo de generar un valor agregado a ciertas concesiones y que estas se vendan posteriormente al sector privado. En el año 2016 se celebró la primera concesión transferida referente a un yacimiento de Calizas, posterior a esto Enami ha continuado con su plan de exploración y a la fecha algunas de sus proyectos se encuentran en una etapa avanzada de exploración a la espera de acuerdos de venta u asociación con el sector privado.

Un caso importante de asociación en Enami EP es el proyecto que tiene con la empresa Codelco Llurinagua. Este proyecto empezó sus exploraciones en el año 2009 y llegó a la fase de exploración avanzada en el año 2019, sin embargo, la ejecución y continuación de este proyecto se ha visto estancada por problemas legales entre los estados ecuatoriano y chileno debido al incumplimiento de los acuerdos por parte de Enami EP. Es por esta razón que la Codelco ha considerado este proyecto como uno de "largo plazo" debido a los problemas mencionados y la poca experiencia en asociaciones de la empresa estatal minera ecuatoriana.

#### 4.3.4. Composición

Un rol clave en el funcionamiento eficiente de una empresa estatal es la conformación del Directorio debido a que este órgano se encarga de la administración, gestión y dirección de la empresa estatal. Por ello, en la medida de lo posible, debe tratarse de que sea independiente, técnica y que no sea utilizada con fines políticos. Solo de esta forma podría mitigarse los riesgos de que vuelva a repetirse lo que ocurrió en nuestra experiencia pasada.

A continuación, se presentará un cuadro en el que se describe la conformación del Directorio de las empresas estatales de Chile, Bolivia y Ecuador.

**Cuadro 3: Conformación del Directorio de las empresas estatales de Chile, Bolivia y Ecuador**

	<b>CODELCO</b>	<b>COMIBOL</b>	<b>ENAMI EP</b>
Composición del directorio	<ul style="list-style-type: none"><li>• 3 representantes elegidos por el presidente</li><li>• 2 representantes de los trabajadores</li><li>• 4 representantes del Consejo de Alta Dirección Pública</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 5 representantes designados por el Consejo Superior Estratégico de la Empresa Pública (COSEEP) <sup>6</sup></li></ul>	<p>3 representantes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ministro de Recursos Naturales no Renovables</li><li>• Secretario Nacional de Planificación Delegado del Presidente Constitucional de la República <sup>7</sup></li></ul>

Elaboración propia

La composición propuesta para la creación de la empresa estatal minera peruana debería tener como ejemplo el caso de Codelco debido a la buena gestión e independencia que tiene esta empresa respecto al gobierno chileno.

Primero debemos indicar que Codelco se relaciona al gobierno por medio del ministerio de minería. Asimismo, el ministerio de hacienda (economía) y minería aprueba el presupuesto anual de la empresa.

El directorio de Codelco lo conforman el ministro de minería que ejerce el cargo de presidente de directorio, el ministro de hacienda, un miembro de las fuerzas armadas o carabineros de Chile, un representante de los trabajadores, un miembro de la asociación de supervisores del cobre, un ingeniero civil y otro miembro secundario elegidos por el ejecutivo.

Estos miembros del directorio tienen una duración de 4 años, exceptuando a los ministros de minería y hacienda los cuales pueden ser removidos por el ejecutivo en un tiempo menor.

#### **4.3.5. Porcentaje de participación**

Para el caso de la formación de la empresa estatal es necesario tener en cuenta la reciente experiencia ecuatoriana para la formación de su empresa estatal minera. En un informe del Banco Mundial del 2019 acerca del estándar de transparencia de las industrias extractivas en el Ecuador se indica que inicialmente la ley generada para el involucramiento de las empresas privadas en el sector minero ecuatoriano a través de la Enami EP “*estableció términos fiscales poco atractivos para los inversionistas privados*”, se indica en dicho informe que en la ley mencionada los beneficios del estado en la sociedad formada debían ser mayoritarios respecto a los ingresos percibidos por el sector privado. Asimismo, se incluía impuestos adicionales y explícitamente el estado debería tener una participación de al menos 50.1% de la asociación.

Sin embargo, años posteriores por la presión del entorno debido a un menor ingreso de divisas por la reducción del precio del petróleo, conllevó a que el estado modifique dicha ley en aspectos como flexibilidad del régimen tributario y subastas que conllevó por ejemplo al contrato del proyecto Fruta del norte.

El ejemplo ecuatoriano serviría para generar el marco normativo que sea atractivo para la inversión del sector privado para la formación de asociaciones con la futura empresa estatal minera peruana.

#### **4.3.6. Conflictos sociales**

En 2022, según la Defensoría del Pueblo, de los 102 conflictos socioambientales en el Perú, 66 (64% del total) estaban relacionados con la minería. Asimismo, según estimaciones del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), los conflictos mineros le habrían costado al sector minero-metálico alrededor de 2,3 puntos porcentuales de crecimiento en el 2021. Es decir, la actividad minera se expandió 9,7% en el 2021, pero pudo haberse expandido 12% sin conflictos sociales. Ello habría significado un costo de más de S/1.500 millones (IPE, 2022).

En ese sentido, en el supuesto de que el Estado intervenga en la actividad económica minera a través de una empresa estatal, también deberá considerar su capacidad para gestionar los conflictos sociales. Para ello, se propone que considere el contexto local específico en el que surgiría el conflicto y el origen de la empresa involucrada, que como se ha visto en Chile fue determinante para poder gestionar debidamente el conflicto social. Un factor que podría resultar favorable (como ocurrió en Bolivia) es que, al tratarse de una empresa estatal, los pobladores podrían adoptar una actitud conciliadora.

Por ello, la recomendación que se realizaría es que se evalúen adecuadamente las repercusiones que podría tener esta intervención del estado en la actividad minera en los conflictos sociales para poder determinar si la intervención del estado, en un proyecto futuro como accionista de una sociedad con la empresa privada, generará un impacto en la viabilidad y ejecución del proyecto minero.

#### **4.4. Otras Alternativas de involucramiento del estado**

##### **4.4.1. Nacionalización de empresas para su posterior venta**

Empresas mineras que operan en Perú, quebradas en la actualidad

###### **Trevali**

En setiembre del 2022, Trevali se declaró en Bancarrota por lo que la Bolsa de Valores de Lima y la Bolsa de Valores de Toronto eliminaron sus acciones ordinarias, esto luego de los resultados negativos de un déficit de capital en alrededor de US\$ 14 millones en el segundo trimestre del año 2022.

###### **Doe Run - Cobriza**

Estuvo parada desde el año 2019 hasta septiembre del año 2022 cuando se logró vender al grupo Dyer. Actualmente se encuentra en proceso de iniciación de operaciones.

###### **Doe Run - Complejo metalúrgico de La Oroya**

La Planta Metalúrgica de La Oroya, que es parte de la empresa Doe Run Perú, cerró temporalmente en junio de 2009 debido a la falta de financiamiento para cumplir con los estándares ambientales. Desde entonces, ha habido debates y negociaciones sobre su reapertura, pero la planta sigue cerrada en la actualidad. Sin embargo, por temas de inversión y permisos, el funcionamiento de este gran complejo metalúrgico se encuentra aún en incertidumbre

Por lo visto, en los últimos años en el Perú no se tiene un registro amplio de situaciones de bancarrota de empresas mineras, por lo que el involucramiento del estado en este aspecto resultaría ser poco significativo.

#### **4.4.2. Plantas de tratamiento para pequeños empresarios**

Debido al aumento en los últimos años del precio del oro, la cantidad de mineros informales, dedicados a la explotación de yacimientos minerales de este metal, ha ido en aumento. Ante esto tenemos que las zonas de mayor concentración se dan en Puno, Madre de Dios, La Libertad, y la zona ubicada entre el límite entre los departamentos de Ica y Arequipa.

Además, considerando que este tipo de economía informal ha ido en crecimiento por otras razones como falta de empleo adecuado en zonas rurales y una adecuada fiscalización por parte del estado, se puede inferir que este tipo minería no vaya a extinguirse en el corto plazo.

Por ello, el estado podría intervenir como subsidiario para mejorar las tecnologías y gestión de estos productores informales y artesanales.

Tecnologías que puedan mitigar el uso de Mercurio, con el reemplazo de sistemas gravitacionales o de uso adecuado de cianuración, pueden ser empleadas por una empresa estatal que compre los minerales de cabeza a los mineros artesanales e informales y sean procesadas en plantas más adecuadas.

Asimismo, como indica Gonzales Torres, para que en un futuro este negocio se convierta en sostenible será recomendable la creación de centros tecnológicos que permita el desarrollo propio de los mineros en mención, así como de la implementación progresiva de sistemas de gestión ambiental y en seguridad y salud ocupacional.

#### **4.4.3. Compra de oro artesanal en zonas de minería informal**

Para el desarrollo de esta alternativa, podríamos mencionar el caso de la empresa estatal chilena ENAMI, la cual tiene por objetivo el fomento y sustentabilidad de la pequeña y mediana minería.

Enami tiene en la actualidad 8 plantas de procesamiento las cuales se encuentran cercanas a las localidades donde se ubica la pequeña minería.

Una de las limitaciones que se ha observado es que las toneladas de procesamiento no son constantes en todos los meses debido a que el planeamiento en pequeña minería es limitado por la capacidad de inversión en exploración lo cual conlleva a mayores variaciones en leyes y tonelajes mensuales.

Enami considera que el bienestar que genera es significativo debido a que se ubica en zonas aisladas y conlleva un beneficio social por los empleos directos que genera. Este beneficio fue cuantificado por análisis de costo beneficio obteniendo un VPN social de US\$ 1 711 millones.

Otro de los beneficios encontrados se encontró relacionado en una disminución de accidentes en plantas metalúrgicas para minería de pequeña escala, debido a que la empresa trabaja con un plan de gestión acorde a las normas de seguridad y salud ocupacional chilenas.

#### **4.4.4. Banco Minero**

Como antecedente desde 1942, el expresidente Manuel Prado, creó el Banco Minero del Perú, el cual fue empezó su proceso de liquidación en 1992 debido a que sus pasivos superaban a sus activos en más de 124 millones de soles, extinguiéndose por completo en el año 2008.

Recordemos que uno de los objetivos que tuvo el Banco Minero de Perú fue el fomento de la pequeña y mediana minería, así como la asesoría técnica a empresas de esta clasificación minera. Asimismo, pudo realizar importantes reconocimientos de yacimientos de oro aluvial en diferentes puntos del país. Además, estableció plantas de tratamiento en diversos puntos que trataban el mineral de mineros de pequeña escala.

Por último, se encargó de valorizar operaciones y proyectos mineros para una financiación en la industria nacional.

Son estos antecedentes que se encuentran relacionados a los puntos mencionados previamente en la forma en que el estado peruano se podría involucrar, de una mayor manera, en la minería.

Por lo antes visto se concluye que el estado peruano podría repetir las acciones que tomó en el pasado a través del Banco Minero, sin embargo, se debería realizar un análisis mayor

en los riesgos y beneficios que se puedan lograr, considerando que el beneficio social que se pudo lograr en el pasado no tuvo correspondencia con un beneficio económico en el estado. Se tienen ejemplos en la región que podrían imitarse, pero, debe considerarse que nuestra nación aún tiene una institucionalidad en desarrollo que dificultaría el logro esperado.



## 5. Conclusiones

1. Dentro de la bibliografía en general y la coyuntura política actual el presente estudio permite tener una aproximación de solución para la problemática acerca de las consecuencias negativas que conllevaría al involucramiento del estado peruano en la actividad minera a partir del año 2021. Este estudio presenta a través de un modo comparativo el rol de las empresas estatales en la región en la actividad minera y a través de la reciente historia y experiencia de estas, se pueden sacar conclusiones acerca de las decisiones que se deberían tomar en diferentes aspectos con el objetivo de minimizar los riesgos y en caso se concrete tener una empresa estatal minera peruana que pueda generar un ingreso positivo a la economía nacional.
2. La bibliografía nos permite conocer la historia del desempeño del estado peruano al involucrarse en la actividad minera, esta historia de más de 15 años concluye que en el Perú se tuvo una experiencia negativa debido a diversas causas, siendo las principales, la poca independencia de la empresa estatal respecto al estado, la mala contratación del directorio y en consecuencia la deficiente designación de personal capacitado principalmente en los puestos de mayor rango de la organización, excesivos gastos administrativos debidos a la desmedida e innecesaria contratación de personal, falta de inversión en nuevas tecnologías de la época que hubiesen permitido la reducción de costos en las operaciones mineras y por último la falta de definición de objetivos principales debido a que en estas empresas se encontraban en constante conflicto los objetivos sociales y económicos que se debían cumplir.
3. Durante los últimos años una parte de la población y líderes políticos han tenido la intención de que el estado vuelva a involucrarse en la actividad minera, argumentando principalmente que las utilidades por la explotación de los recursos naturales deberían generar mayores ingresos al erario nacional. Según esta parte de la población y políticos la forma más factible de lograr este ingreso adicional, sería con la conformación de una empresa estatal que pueda involucrarse en la explotación de los recursos naturales y en especial los mineros. Asimismo, esta intención ha tomado una mayor importancia con el ascenso del nuevo gobierno peruano del año 2021, el cual ha tenido un manifiesto explícito de que el estado debería involucrarse en una mayor manera en la explotación de los recursos minerales. Sin embargo, la mala experiencia del estado peruano, en décadas pasadas, como administrador de empresas vinculadas a la minería genera la



incertidumbre acerca de las consecuencias que se generaría si el estado concretaría la creación de una empresa estatal minera en la actualidad.

4. En el Perú si bien contamos con el mecanismo legal para nacionalizar pagando a cambio una adecuada indemnización, lo cierto es que por las implicancias macroeconómicas no resultaría recomendable decantarnos por esta opción. Más aún si las empresas que fueron nacionalizadas en su momento, no generaron la rentabilidad esperada, volviéndose a privatizar. Para optar por esta opción sería necesario el fortalecimiento institucional del Estado que permita una intervención eficaz y técnica para evitar nuevamente politizar esta actividad económica. No obstante, se debe considerar que la intervención del Estado no siempre es de una nacionalización total, sino que existe la figura de asociaciones con la empresa privada, que, en términos de accionistas, podría conllevar a una mayor recaudación del erario nacional lo cual generaría una satisfacción mayor por parte de la población y con ello mejoraría la percepción sobre el sector minero. Como lo mencionamos anteriormente, para ello sería necesario una modificación de la Constitución debido a que actualmente la intervención del Estado en la actividad económica es subsidiaria o residual, primando la iniciativa privada.
5. En el estudio presente se analizó dos caminos de involucramiento del estado en la actividad minera. El primer camino se encuentra en relación a la formación de asociaciones entre el sector privado y el estado. Para esto se analizó las asociaciones que actualmente existen no solo a nivel de Sudamérica sino con casos de países de otros continentes como Turquía. Se concluye que en estos países el estado tiene dos figuras de involucramiento, la primera en referencia a las asociaciones público privadas (APP) y la segunda referente al modelo Joint Venture. Se vio que las APP aún tienen poca atracción para el sector minería debido a la falta de normas y leyes que permitan al sector privados tener una mayor confianza en el involucramiento en empresas de este tipo. Asimismo, se vio que el modelo de Joint Venture actualmente es la forma más factible de involucramiento entre el sector privado y el estado de diferentes países. De igual manera, este involucramiento por Joint Venture exige que el estado genere una empresa estatal independiente, la cual tenga la libertad de realizar contratos con el sector privado y en consecuencia la ejecución de proyectos que beneficien a ambas partes.
6. En el país existen proyecciones de recursos y reservas de mineral que permitirán

que la industria minera continúe su ritmo de explotación creciente hasta por lo menos el año 2050 (En dicha proyección se indica que el **cobre** es el metal de mayor importancia para el futuro de la nación, este metal generaría en el futuro el **69%** de los aportes económicos, seguido del **oro** el cual se estima en un aporte del **10%**). En consecuencia, existe el potencial minero necesario para el involucramiento de nuevas empresas, dentro de las cuales se podría considerar a una nueva empresa estatal peruana orientadas a la explotación del cobre y oro como principales metales debido a que estos serían los metales más demandados en los próximos años.

7. Un rol clave en el funcionamiento eficiente de una empresa estatal es la conformación del Directorio debido a que este órgano se encarga de la administración, gestión y dirección de la empresa estatal. Por ello, en la medida de lo posible, debe tratarse de que sea independiente, técnica y que no sea utilizada con fines políticos. La composición propuesta para la creación de la empresa estatal minera peruana debería tener como ejemplo el caso de Codelco debido a la buena gestión e independencia que tiene esta empresa respecto al gobierno chileno.
8. Deberá evaluarse adecuadamente las repercusiones que podría tener la intervención del estado en la actividad minera en los conflictos sociales para poder determinar si la intervención del estado, en un proyecto futuro como accionista de una sociedad con la empresa privada, generará un impacto en la viabilidad y ejecución del proyecto minero.
9. Existen otras posibilidades de que el estado pueda involucrarse en el sector minero, a través de las acciones que tomaron en el pasado el Banco Minero del Perú. Sin embargo, para que estas opciones sean viables deberá analizarse la institucionalidad y autonomía que pueda tener el nuevo Banco Minero para que no se repitan los errores del pasado. Como se indicó, las acciones que se tomarían a través de esta institución se encontrarían orientadas a la pequeña minería, que tendría una repercusión social mayor en las zonas de influencia.

## 6. Fuentes Académicas

1. Aguilar, Luis (2014). Razones y criterios para la internacionalización de Codelco. Universidad de Chile.
2. Álvarez Rodrich, Augusto (1991). Empresas estatales y privatización. APOYO S.A.
3. Anaya Franco, Eduardo. (1996). Las inversiones extranjeras directas en el Perú en el siglo XX (1897-1996). Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
4. Arancibia, Sergio. (2021). La privatización de CODELCO. Instituto Igualdad.
5. Aste Daffos, Juan (1986). Minería Peruana: Empresas Estatales y Generación de Divisas 1970-1984. Fundación Friedrich Ebert.
6. Arroyo Aguilar, Abdel. (2002). Plan estratégico, operativo y resultados año 2001 Centromin Perú SA. Universidad Nacional Mayor de San Marcos
7. Banco Mundial (2019). Estudio de viabilidad para informar la decisión de adhesión de Ecuador al estándar de transparencia de las industrias extractivas (EITI).
8. Barletti, Bruno y Fernández, Luis (1976). Empresas Públicas y Burocracia Empresarial del Estado. Centro de Investigación del INAP (CINAP) y Pontificia Universidad Católica del Perú.
9. Bonnefoy, Pascale. (2013). Las reservadas negociaciones de los gobiernos de Allende y Nixon sobre la nacionalización del cobre.
10. Bustos, Luis (2020). Las asociaciones público privadas (APP) en el sector minero-energético: Experiencia nacional e internacional. Universidad Externado de Colombia.
11. Campodónico, Humberto. (2008). Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina. Publicación de las Naciones Unidas.
12. Castellares, Renzo y Fouché, Morgane (2017). Determinantes de los conflictos sociales en zonas de producción minera. Banco Central de Reserva del Perú.
13. Chira, J., Rios, C., Trelles, G. & Villareal, E (2018). Estimación del Potencial Minero Metálico del Perú y su Contribución Económica al Estado, Acumulado al 2050. INGEMMET.
14. Corporación Nacional del Cobre (CODELCO). (9 de febrero de 2023). Historia. <https://www.codelco.com/nosotros/la-corporacion/historia>
15. Constitución política del Perú. Art. 58, 60, 206 de 1993 (Perú)
16. Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF). (2019). Política nacional de competitividad y productividad aprobada por D.S. N°345-2018-EF, 31/12/2018

17. Dirección General de Contabilidad Pública (2020). Cuenta general de la Republica. Ministerio de Economía y Finanzas.
18. Haro, Ivan. (2017). Las sociedades mineras en el Perú. Derecho y Cambio Social
19. Instituto de Estudios Peruanos (IPE). (2022). Conflictos sociales costaron más de S/. 1.500 millones a la minería.
20. La Porta, Rafael y López de Silanes, Florencio. (1999). The benefits of privatization: Evidence from Mexico. *The Quarterly Journal of Economics*, 1193-1242.
21. Maguiña, Raúl (2004). Joint Venture: Estrategia para lograr la competitividad empresarial en el Perú. *Revista Investigación UNMSM* 7, 73-78.
22. Montenegro Bravo, Juan Carlos. (2018). El modelo de industrialización del litio en Bolivia. *Revista de ciencias sociales*, 2(34), 69-82.
23. Páliza, Rosendo. (1999). Impacto de las Privatizaciones en el Perú. *Revista Estudios Económicos*.
24. Pinedo, Omar (2017). El problema de las empresas estatales Chinas. *Revista Moneda BCRP*.
25. Quiroz, Alfonso W. (2013). Historia de la Corrupción en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.
26. Rodríguez López, Fernando y otros (2020). Efectos de la minería en el desarrollo económico, social y ambiental del estado Plurinacional de Bolivia. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
27. Ruiz Caro, Ariela (2002). El proceso de privatizaciones en el Perú durante el periodo 1991-2002. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
28. Saavedra Henríquez, Carlos. (2003). Historia Evolutiva de Codelco: Desde una estrategia pasiva a una proactiva. Universidad de Chile.
29. Salas Núñez Borja, Fabio Manuel (2020). Estatización de la Minería: ¿Buscada, lograda, rendida? Pontificia Universidad Católica del Perú.
30. Sánchez-Aldavera, Fernando y Lardé, Jeannette. (2006). Minería y competitividad en América Latina. Publicación de las Naciones Unidas.
31. Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN). (2020). Anuario de la minería de Chile 2020.
32. Sifuentes, Mario. (2017). La Cerro de Pasco, La mayor inversión del siglo XX. Instituto de Ingenieros de Minas del Perú.
33. Tanaka, M., Huber, W., Revesz, B., Diez, A. Ricard, X., De Echave, J. (2007). Minería y conflicto social. *Economía y Sociedad* (65), 7-17. CIES.

34. Tecnología Minera. (30 de setiembre de 2020). Mancomunidad del Sur propone la creación de una empresa minera estatal. <https://tecnologiaminera.com>
35. Torero, Máximo (2002). Impacto de la Privatización sobre el Desempeño de las empresas en el Perú. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
36. Tribunal Constitucional del Perú (TC), EXP. N.º 0008-2003-AI/TC, 11/11/2003.
37. Tribunal Constitucional del Perú (TC), EXP. N.º 0031-2004-AI/TC, 23/09/2004
38. Undurraga Saavedra, Sergio. (1987). Empresas estatales en la economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
39. Fitch Ratings (2002). Análisis de Riesgo - Corporación Nacional del Cobre de Chile.

