

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



El nexos Estado - Empresa peruano: La estrategia estatal para sacar adelante la reforma tributaria del sector minero durante el gobierno de Ollanta Humala (2011)

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política y  
Gobierno presentado por:

Aulla Aronés, Sebastián Alejandro

Asesor(es):

Tanaka Gondo, Ricardo Martín


Lima, 2025

## Informe de Similitud

Yo, Tanaka Gondo, Ricardo Martin, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación *El nexa Estado - Empresa peruano: La estrategia estatal para sacar adelante la reforma tributaria del sector minero durante el gobierno de Ollanta Humala (2011)* del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Aulla Arones, Sebastian Alejandro dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 12%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 25/07/25.
- 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 Julio del 2025

|  |  |
|--|--|
| Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:<br><u>Tanaka Gondo, Ricardo Martin</u> ..... |  |
| DNI: 06408442  | Firma<br> |
| ORCID 0000 0001 6640 1518  |  |

## Dedicatoria

A Dios, por quien todo lo puedo.

A mis abuelos, por quienes trato de ser mejor cada día.

A Benito, mi fiel compañero y mejor amigo, por esperarme en casa y acompañarme cada madrugada.

A mis padres, por la paciencia, el soporte y el apoyo brindado. Por no haberse rendido en mí a pesar de mis constantes recaídas.

A Carla, por ser mi motivación y el sostén de este largo proceso. Por enseñarme que hay un futuro por el cual luchar y soñar.



## Agradecimientos

Deseo expresar mis más sinceros agradecimientos a mi asesor, el Dr. Martín Tanaka, por su paciencia y el valioso soporte brindado durante los casi dos años de elaboración de esta tesis. Agradezco también a cada una de las personas que me brindaron su tiempo para las entrevistas, por ayudarme a construir poco a poco este trabajo. Un agradecimiento especial a mis amigos, quienes me alentaron a continuar a pesar de las dificultades del proceso. Y un reconocimiento muy personal a Fito Páez, Charly García y Gustavo Cerati, por acompañarme en cada madrugada con su música, alimento de mi alma.

Esta tesis es mi pequeño aporte a las ciencias políticas, con la esperanza de que cada vez se vuelva más real, más concreta, y nos ayude a construir un Perú mejor



## Resumen

Durante los años 2003 y 2014, el auge del precio de las materias primas significó una importante fuente de ingresos fiscales para los gobiernos de América Latina. Para el caso peruano, el crecimiento económico sostenido, la debilidad estatal y el enorme poder del empresariado hicieron que se pasara por alto las ventajas y exoneraciones fiscales con las que gozaban las empresas mineras, otorgadas por un marco tributario heredado de las reformas neoliberales de la época de los noventa. A través de una metodología de *process tracing*, la presente tesis analiza el proceso de negociación y aprobación del denominado “Acuerdo Minero”, el cual representa la mayor modificación en el marco tributario minero de los últimos 30 años y tiene lugar durante el primer año de gobierno de Ollanta Humala. El caso inédito de la reforma tributaria minera efectuada en 2011 se compone de las leyes N° 29788, que modifica la Ley N° 28258 de Regalías Mineras, la ley N° 29789, que establece un impuesto especial a la minería, y la ley N° 29790, que define el marco legal del Gravamen Especial a la Minería. La reconstrucción del proceso en cuestión se inserta dentro de la discusión teórica de captura y autonomía estatal. El argumento principal debate la existencia de una captura estatal; se plantea la existencia de un margen de acción en el que, si bien es débil, el Estado peruano, dentro de ciertas limitadas condiciones, puede maximizar sus beneficios e imponerse en la negociación conjunta al sector empresarial. El nexo Estado - Empresa constituye la relación positiva de cooperación, colaboración y alineamiento de intereses para la promoción del desarrollo económico, político y social.

Palabras clave: Reforma tributaria, captura estatal, autonomía estatal, negociación Estado-empresa, sector minero.

## Índice

|  |    |
|--|----|
| Introducción.....  | 1  |
| Capítulo 01: Estado de la Cuestión.....  | 9  |
| 1.1 Reforma tributaria y sus determinantes en América Latina.....  | 10 |
| 1.2 Reformas tributarias en Latinoamérica durante la época de la democracia.....                                   | 12 |
| 1.3 Régimen fiscal y tributario para las Industrias Extractivas.....   | 15 |
| Capítulo 02: Marco Teórico.....  | 18 |
| 2.1 Capacidad y Autonomía.....   | 18 |
| 2.2 Captura Estatal.....   | 20 |
| 2.3 Grupos de Interés Económico (GIE).....   | 21 |
| 2.4 Poder Instrumental y Poder Estructural.....  | 23 |
| 2.5 Lobbying.....  | 24 |
| 2.6 Alianzas Público - Privadas.....   | 25 |
| 2.7 Modelo de Desarrollo.....  | 26 |
| Capítulo 03: Reconstrucción del Proceso.....   | 28 |
| 3.1 Antecedentes Tributarios.....  | 28 |
| 3.2 Humala Marcha Hacia el Poder.....  | 31 |
| 3.3 Elecciones Presidenciales 2011-2016.....   | 34 |
| 3.4 Negociación Estado - Empresa.....  | 38 |
| 3.5 Aprobación del Paquete de Reformas.....  | 43 |
| 3.5.1 Ley de Regalías Mineras Revisada, el Impuesto Especial a la Minería y el Gravamen Especial a la Minería..... | 44 |
| 3.5.2 Votaciones Legislativas.....   | 49 |
| Capítulo 04: Actores.....  | 53 |
| 4.1 Estado Peruano.....  | 53 |
| 4.1.1 Partido Nacionalista: Ollanta Humala y Nadine Heredia.....   | 53 |
| 4.1.2 Equipo Técnico.....  | 56 |
| 4.1.3 MEF.....   | 60 |
| 4.1.3.1 Institucionalidad del MEF.....   | 60 |
| 4.1.3.2 Comparación: Gestión de Pedro Francke.....   | 64 |
| 4.1.4 Poder Legislativo.....   | 67 |
| 4.2 Sector Empresarial.....  | 70 |
| 4.2.1 Apoyo Consultoría.....   | 70 |
| 4.2.2 SNMPE.....   | 73 |

Capítulo 05: Experiencia Comparada: Caso Chile ..... 78

    5.1 Contextualización de la Legislación tributaria minera en Chile ..... 79

    5.2 El nexo entre Estado y empresa chileno ..... 83

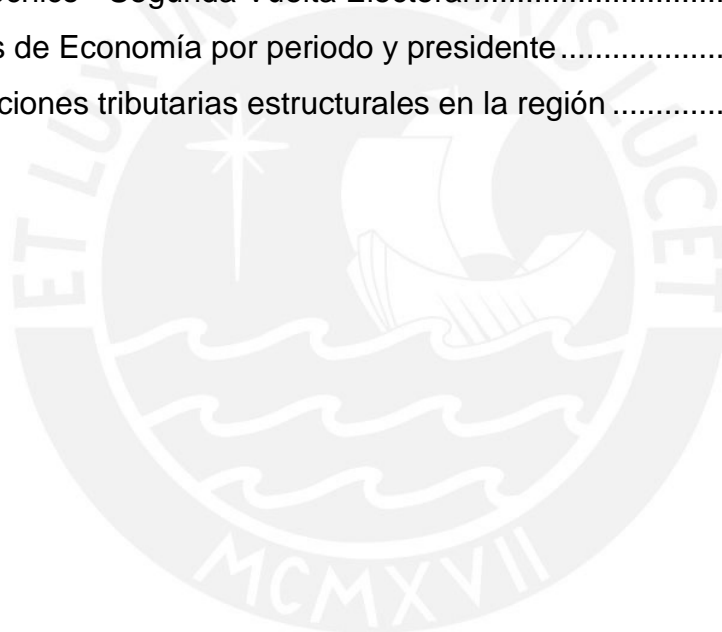
Conclusiones..... 90

Referencias Bibliográficas ..... 96



## Índice de Tablas

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1 Hipótesis .....  | 6  |
| Tabla 2 Entrevistados .....  | 7  |
| Tabla 3 Impuesto especial a la minería .....                         | 45 |
| Tabla 4 Nueva Regalía Minera.....                                    | 46 |
| Tabla 5 Gravamen especial a la minería .....                         | 47 |
| Tabla 6 Votación Ley 29788 – La Nueva Regalía Minera.....            | 50 |
| Tabla 7 Votación Ley 29789 – El Impuesto Especial a la Minería.....  | 51 |
| Tabla 8 Votación Ley 29790 - Gravamen Especial a la Minería.....     | 52 |
| Tabla 9 Equipo Técnico - Segunda Vuelta Electoral.....               | 57 |
| Tabla 10 Ministros de Economía por periodo y presidente.....         | 61 |
| Tabla 11 Modificaciones tributarias estructurales en la región ..... | 92 |



## Índice de Gráficos

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1 Minería. Cargo fiscal por niveles de rentabilidad, empresas sin convenio de estabilidad jurídica .....                       | 48 |
| Gráfico 2 Minería. Cargo fiscal por niveles de rentabilidad, empresas con convenio de estabilidad jurídica .....                       | 48 |
| Gráfico 3 Conformación del Congreso de la República, 2011-2016.....  | 68 |
| Gráfico 4 Configuración inicial del Congreso de la República .....   | 68 |
| Gráfico 5 Ingresos tributarios del Gobierno General (% del PBI) .....  | 78 |
| Gráfico 6 Francisco Durand: Donaciones electorales y otros mecanismos de influencia en el ciclo político y de políticas públicas ..... | 94 |



Índice de Figuras

Figura 1 Crónica Gráfica de la Gran Transformación.....76



## Introducción

El Perú es una economía emergente abierta al igual que la mayoría de los países en la región Latinoamérica; sumamente dependiente de la exportación de materias primas, en particular de productos mineros (OSINERGMIN, 2017). Un conjunto de factores tales como la riqueza geológica, la oferta de proveedores, la capacidad de producción y un marco jurídico promotor de la inversión privada vigente (Ministerio de Energía y Minas) colocan al Perú dentro de los principales exportadores de cobre, plata, oro, plomo y zinc a nivel mundial. Es el Estado el encargado de administrar la riqueza mineral; es decir, se encarga de emitir normas y fiscalizar la actividad minera en todo su territorio. La búsqueda del aprovechamiento de los recursos minerales se da a través de la concesión de recursos materiales a empresas privadas (Mendoza y De Echave, 2016) quienes se encargan de explorar y explotar dichos recursos.

La economía peruana históricamente presenta una naturaleza extractivista y su sostenibilidad depende en gran medida del sector minero; por ello, se encuentra sumamente expuesta y variable de acuerdo a los cambios en los precios y la demanda a nivel mundial. Es durante los años 2003 - 2012, cuando se presenta un alza sostenida de los precios de las materias primas en el mercado internacional, generando uno de los periodos de bonanza económica más fructíferos de los últimos años (Mendoza y De Echave, 2020). Dentro del marco de dependencia del sector minero, resulta crucial que el Estado gestione una recaudación fiscal eficiente de acuerdo a los valores del mercado con el objetivo de obtener efectos positivos en el desarrollo económico del país (Jorrat, 2021). Es en este punto que radica la importancia de la presente investigación académica.

Es a partir de 1990 cuando esta dependencia se intensifica, consolidándose como un pilar fundamental de su sostenibilidad. Desde 1994, la tasa de participación relativa del sector aumenta exponencialmente, pasando de un 3,9% en dicho año, a un 9,1% en 2007 (Mendoza y De Echave, 2020). Para el año 2011, las exportaciones mineras alcanzaron los 27 361 millones de dólares, lo cual representó el 59% del total de exportaciones en dicho año (Baca, 2015). El mayor crecimiento económico sostenido del país de las últimas décadas se dio precisamente durante los años del superciclo de

precios de los *commodities*. Kurt Burneo, ex ministro de producción durante el gobierno de Humala, hace mención a que durante el llamado “milagro peruano” de la economía, fue que se implementaron importantes mejoras en el aparato estatal, las cuales se vieron reflejadas en la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y los consecuentes programas sociales para la mejora del precario Estado de bienestar (entrevista personal, 18 de abril de 2023). Es entonces que debemos tomar en cuenta la fuerte dependencia del Estado peruano respecto a los precios de las materias primas, particularmente del cobre y de oro, por lo que el declive del boom de los *commodities*, el cual se agudiza a partir del 2012, representa un momento crítico para la economía del país (Baca, 2015).

Resulta importante considerar que al igual que cualquier industria formal, la minería debe hacerse cargo del pago de tributos al Estado peruano por la explotación de sus recursos. Es a través de la recaudación tributaria que el Estado debe buscar establecer una distribución equitativa de los ingresos con base en Código Tributario. El marco tributario que rige hasta el día de hoy se configura a principio de la década de los noventa, al mismo tiempo que se introducen las reformas neoliberales que dan forma a la dinámica económica y tributaria peruana. Es durante este periodo que el Estado se embarca en la misión de fortalecer progresivamente el marco regulatorio de las industrias extractivas mediante la introducción de algunas normativas (OSINERGMIN, 2017) como la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero y el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, las cuales ayudaron a atraer el flujo de capitales.

Si bien trajeron consigo importantes mejoras para la estabilización y el desarrollo económico del país, el proceso de privatizaciones y apertura neoliberal a empresas extranjeras para la explotación de los recursos mineros a través de concesiones no estuvo exento de críticas. Como mencionamos anteriormente, el ciclo 2003 - 2012 significó uno de los periodos de bonanza económica más importantes para el Estado peruano, gracias al alza sostenida del precio de los *commodities* en el mercado internacional. Es durante este periodo que las empresas mineras obtuvieron enormes ganancias extraordinarias por la producción de minerales. Las sobreganancias de las que se beneficiaban las empresas privadas no correspondían a mejoras o incrementos internos en la producción de minerales por parte de las empresas del sector privado, sino

que se deben íntegramente al incremento del precio de los minerales en el mercado mundial (Grupo Propuesta Ciudadana, 2012). En este sentido, es que surge una postura crítica frente a la falta de participación del Estado peruano en las ganancias extraordinarias obtenidas por los privados. Mientras los precios de los metales estaban por los cielos, el marco tributario vigente para las industrias extractivas era exactamente el mismo que en la época de los noventa cuando se necesitaba a toda costa ingreso de capitales.

Este cuestionamiento del régimen tributario minero no se originó en los comicios del 2011, sino que toma fuerza desde el segundo periodo de gobierno de Alan García en 2006. Un importante sector de la opinión pública criticó duramente la inacción y el piloto automático en materia económica y tributaria minera. A pesar de ser un tema que se había tocado en campaña, el presidente García negoció en privado con el empresariado dando como resultado una suerte de mecanismo voluntario, único en la región, el cual fue denominado “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo” (PMSP). Este significaría un primer acercamiento entre el sector público y el sector empresarial para negociar el obsoleto marco tributario, aunque los resultados fueron totalmente a favor del empresariado, con un Óbolo Minero sumamente ineficaz y con un impacto muy limitado en la recaudación tributaria. Tras ello no existió una preocupación, al menos manifiesta, por implementar mecanismos de tributación fiscal alternativos para aprovechar de alguna forma las sobre ganancias de las empresas mineras durante el mayor auge del precio de los *commodities* (Echave y Flores, 2020).

En el marco de la campaña política correspondiente a las elecciones generales del 2011, el movimiento Gana Perú, liderado por el entonces candidato Ollanta Humala, toma la bandera del cuestionamiento a las sobreganancias mineras y propone la implementación de modificaciones en el régimen tributario minero. La presente investigación académica se enfoca en el estudio del marco de negociación política público - privada que condujo a la aprobación de la Ley 29788, que modifica la Ley 28258 de Regalías Mineras; la Ley 29789, que crea el Impuesto Especial a la Minería; y la Ley 29790, que establece el marco legal del Gravamen Especial a la Minería. El denominado “Acuerdo Minero” representa la mayor modificación en el marco tributario minero de los últimos 30 años.

Se realiza una reconstrucción completa del proceso, identificando los principales antecedentes tributarios, el marco de negociación y los principales actores involucrados en la negociación del Acuerdo Minero. De igual manera se utilizan distintas comparaciones con procesos de intentos de reformas tributarias para poner en evidencia la naturaleza excepcional del caso de estudio. Finalmente se desarrolla la experiencia comparada con el objetivo de presentar evidencia concreta de la funcionalidad positiva del nexo entre el sector privado y el Estado con miras a alinear sus objetivos y colaborar con el desarrollo económico, social y político del país.

Esta investigación se inserta dentro de la discusión teórica entre los niveles de captura y autonomía estatal, se presenta un debate entre los principales referentes teóricos que nos permitirán comprender el argumento principal; el cual debate la existencia de una captura estatal, asegurando que para al menos el caso en cuestión se ha exagerado. Además, postula el argumento de la existencia de un margen de acción en el que el Estado peruano, dentro de muy limitadas condiciones, puede sacar beneficios, liderar e imponerse en una negociación frente al sector empresarial.

Los resultados preliminares indican que la literatura ha menospreciado el rol del Estado peruano en el proceso de negociación. La captura estatal ha sido exagerada, puesto que no toma en cuenta la autonomía de los actores involucrados dentro de un esquema desigual de oportunidades. Asimismo, la reconstrucción completa del caso indica que el viraje hacia la derecha o el centro de Ollanta Humala mucho antes de la campaña electoral 2011. Humala se adhiere al poder empresarial no solo con el objetivo de ganar las elecciones sino para poder gobernar con el apoyo del empresariado. El caso en cuestión representa una negociación real, concreta e inédita del Estado peruano; se siguen todos los procesos establecidos, se da una negociación, se llega acuerdo, y finalmente se aprueba la ley en el Congreso. Las negociaciones técnicas son de primer nivel entre dos facciones cohesionadas y con propuestas concretas. Finalmente es importante considerar que un conjunto de factores favorables se alinea para la consecución del Acuerdo Minero. Este factor es importante pero no termina por determinar el porqué de la realización de la reforma en este momento específico

Asimismo, resulta pertinente insertar las preguntas sobre las cuales gira esta investigación académica. Considerando la relevancia del sector minero en la dinámica económica peruana, el elevado precio de los metales a nivel mundial y la victoria de Ollanta Humala en las elecciones presidenciales correspondiente al período 2011-2016. ¿Qué factores explican que en la negociación con el sector privado el Estado peruano haya conseguido la aprobación del “Acuerdo Minero” en 2011? Asimismo, de forma complementaria a la pregunta de investigación principal, la presente tesis ha desarrollado la respuesta a la siguiente interrogante: ¿De qué manera se desarrolla el proceso de negociación entre el Estado peruano y el sector empresarial para la aprobación del nuevo marco tributario minero en 2011? Las hipótesis que se manejan son las siguientes:



Tabla 1

Hipótesis

| <b>Hipótesis</b>                         |   |
|--|---|
| <b>Factor Contextual</b>                 | El auge del precio de los <i>commodities</i> y las enormes ganancias extraordinarias del sector minero  |
|  | La comparación frente a los cambios en los regímenes tributarios de nuestros principales competidores mineros   |
| <b>Factor político</b>                   | La voluntad, la agencia, el liderazgo y las estrategias políticas de Ollanta Humala para promover el Acuerdo Minero. Humala se desempeña respecto a un ideario programático   |
|  | El perfil político de Humala genera desconfianza en la SNMPE, haciendo que se anticipen a una reforma del sector minero perjudicial a sus intereses. Humala no es igual a sus predecesores, sus antecedentes hacen mucho más posible la aplicación de una reforma tributaria. |
| <b>Factor nexos<br/>Estado - empresa</b> | Composición final de un equipo técnico liderado por el MEF con personalidades que comparten objetivos y son cercanas al sector empresarial  |
|  | Negociaciones técnicas de primer nivel entre dos facciones cohesionadas y con propuestas concretas  |
|  | Negociación bilateral sin intervención de otros actores que pudieran ralentizar el proceso de negociación o aprobación  |

Fuente: Elaboración propia.

Se utilizará una metodología de análisis cualitativo de rastreo de procesos o *process tracing*. A través del análisis del proceso de negociación de las reformas en la legislación tributaria minera se encontrarán las respuestas a la pregunta de investigación formulada. Se analiza la intervención de las empresas privadas para que las cosas funcionaran de acuerdo con sus intereses, y si el Estado fue débil o no en este proceso. El enfoque es en los márgenes de autonomía del Estado frente al poder de los grupos de interés económicos y cómo es que se sacó adelante la propuesta del Acuerdo Minero.

Asimismo, se toma en cuenta el contexto institucional que condiciona la negociación entre los distintos actores que tienen incidencia en la implementación de las reformas tributarias. A través del *process tracing*, se identifica el nivel de vinculación que tienen los actores estatales y no estatales involucrados, así como los niveles de participación e influencia en el proceso de toma de decisiones.

Tabla 2

Entrevistados

| <b>Entrevistados</b>   |               |  |
|------------------------|---------------|--|
| <b>Nombre Completo</b> | <b>Sector</b> | <b>Institución/Empresa</b>               |
| Kurt Burneo            | Público       | Equipo Técnico Humala                    |
| Oscar Dancourt         | Público       | Equipo Técnico Humala                    |
| Santiago Roca          | Público       | Equipo Técnico Humala                    |
| Luis Alberto Arias     | Público       | Equipo Técnico Humala                    |
| José de Echave         | Público       | Ministerio del Ambiente                  |
| Pedro Francke          | Público       | Ministerio de Economía y Finanzas        |
| Carlos Herrera         | Público       | ProInversión                             |
| Hugo Santa María       | Consultoría   | Apoyo Consultoría                        |
| Hernando Tejada        | Consultoría   | Apoyo Consultoría                        |
| Giancarlo Navarro      | Privado       | Yanacocha                                |
| Emilio Salcedo         | Académico     | Pontificia Universidad Católica del Perú |
| Carlos Adrianzén       | Académico     | Pontificia Universidad Católica del Perú |
| Milagros Campos        | Académico     | Pontificia Universidad Católica del Perú |

Fuente: Elaboración propia.

La presente tesis se ha encargado de reconstruir totalmente el proceso mediante el cual se aprueban las reformas tributarias. Se ha obtenido información de primera mano de los actores que tuvieron un rol determinante tanto del equipo técnico del Estado como de los representantes de Apoyo Consultoría, intermediarios en la negociación de la SNMPE. La dificultad de la investigación de casos que impliquen negociaciones entre el sector empresarial y el sector privado radica en el secretismo con el que se manejan

estos casos. Para los fines de la investigación se ha podido recabar esa información satisfactoriamente y gracias a ello el estudio no solo se queda en un plano descriptivo, sino que permite introducir la posibilidad de que los frutos de la negociación sean una muestra del valor positivo del nexo - estado empresa peruano.



## Capítulo 01: Estado de la Cuestión

Para analizar a detalle las reformas del sistema tributario y de regalías mineras efectuadas durante el gobierno de Ollanta Humala es necesario contextualizar la evolución y el desarrollo de la tributación en materia de industrias extractivas y en particular en el sector minero en América Latina. Para tales fines se ha recabado distinta información bibliográfica de los autores más importantes en la literatura académica sobre legislación tributaria en la región.

En primer lugar, para Dammert y Arellano, resulta fundamental tener en claro la primacía histórica de las industrias extractivas, como la minería y la extracción de petróleo y gas como parte fundamental para la comprensión de la dinámica de la economía política de Latinoamérica. En cualquier recuento histórico y en los análisis contemporáneos, para los autores, no se puede entender el desarrollo de la región sin tener en cuenta el rol de la explotación de los recursos naturales no renovables (2020).

La explotación de petróleo, gas y minerales está regulada por la legislación de cada país. Normalmente el acceso a los recursos se otorga mediante licencias o contratos, pero muchos de sus componentes están ya definidos en la constitución, las leyes sectoriales y los reglamentos. (Dammert, y Arellano, 2020, p. 20)

En este sentido, comprendiendo la naturaleza de la dinámica económica de las relaciones extractivas entre los Estados y entes privados, se puede abordar el régimen fiscal y tributario de las industrias extractivas. Es necesario recalcar que en Perú al igual que en toda Latinoamérica, los recursos minerales son de dominio público. Por lo tanto, la tributación que se genera por la explotación de dichos recursos representa una importante proporción de la riqueza de los países exportadores y forman parte crucial de sus respectivas dinámicas económicas (Jorrat, 2021). El régimen fiscal representa el conjunto de instrumentos que determinan la manera en la cual los ingresos que generan las industrias extractivas serán compartidos entre el Estado y las empresas privadas. Esto tiene lugar a través de distintos instrumentos fiscales, tales como regalías, impuestos a la renta o utilidades (Dammert y Arellano, 2020). Podemos agregar también el instrumento que analizaremos en el presente trabajo de investigación; es decir, los impuestos a las sobreganancias.

## 1.1 Reforma tributaria y sus determinantes en América Latina

En el marco descrito previamente, se procede a analizar la literatura más importante en materia de tributación en Latinoamérica. En primer lugar, se resalta el papel de James Mahon como uno de los pioneros en el estudio de los factores que motivan las reformas tributarias en la región. Durante mucho tiempo el trabajo de Mahon fue el principal referente empírico de la reforma tributaria latinoamericana. Algunos resultados más contemporáneos indican que algunas dinámicas de reforma han cambiado a medida que los países se han democratizado, por lo que algunas de las variables que para Mahon eran significativas se han vuelto menos efectivas para explicar el proceso a lo largo de los años (Focanti, et al. 2016). De igual manera analizaremos los resultados empíricos del análisis de datos de Mahon sobre los determinantes de la reforma tributaria durante el período 1977- 1994.

Mahon (1997) presenta la idea de que las principales reformas fiscales son la representación de pactos entre la sociedad civil y el Estado y por lo tanto son importantes hitos políticos. De igual forma enfatiza el rol de la política exterior para su teoría de desarrollo institucional. Es entonces que su hipótesis resalta la importancia causal de las crisis económicas, los gobiernos recién elegidos, el autoritarismo y la presión internacional como factores que explican la ocurrencia de reformas tributarias significativas en Latinoamérica. Procederemos a explicar cada uno de ellos

En primer lugar, la variable crisis y reforma resulta significativamente importante para la región, puesto que parte de una generalización dentro de la disciplina académica de las ciencias políticas, la cual hace referencia al aporte de las emergencias y crisis para la reforma del poder estatal. Los periodos de crisis funcionan para aumentar el poder en los niveles ejecutivos del Estado, puesto que es el único que puede resolver las crisis (1997). Bird explica que los cambios en la estructura y administración tributaria usualmente toman lugar en periodos de crisis, por lo que tienen mayores posibilidades de realizarse cuando los tiempos son duros. De esta forma se puede superar las coaliciones políticas o inercias administrativas que bloquean los cambios significativos (1992).

Es por ello, que en tiempos de crisis los gobiernos son sumamente pragmáticos en la medida de lo posible, con el fin de intentar resolver el caos. Mahon plantea que en condiciones normales es muy peligroso proponer cambios sustanciales, como aumentos en las cargas tributarias o políticas redistributivas. Es así que las crisis brindan a los gobiernos la oportunidad de generar nuevas coaliciones políticas y fortalecen la intención del gobierno en proponer reformas tributarias (1997).

Otro importante factor se encuentra en el ciclo electoral. Mahon nos explica que los más grandes proyectos de reforma tributaria tienen una mayor probabilidad de éxito si se presentan durante los primeros meses de gestión de un nuevo gobierno, puesto que es cuando usualmente el Ejecutivo cuenta con mayor aprobación de la población (1997). Por ello, resulta mucho más usual esperar propuestas y aprobaciones de importantes reformas tributarias durante el primer año de un gobierno recién escogido, como bien se manifiesta en nuestro objeto de investigación. Mahon menciona que estos gobiernos se encuentran en una posición más favorable para emprender reformas que aumenten las tasas o la proporción impositiva del Producto Bruto Interno (en adelante PBI) por la mayor proximidad con el consentimiento expresado en las actas (1997). Las reformas del sistema tributario y de regalías mineras que estamos analizando fueron aprobadas al principio del gobierno de Ollanta Humala. Este caso nos demuestra que durante este periodo los gobiernos aún disfrutan del mandato popular generado por las recientes elecciones, por lo que en general es poco probable que se genere mucha decepción y desaprobación por parte de la población durante el primer año (Mahon, 1997), aunque el caso peruano siempre termina por sobrepasar los límites teóricos.

El tercer factor es el tipo de régimen. Acorde con Mahon (1997), la experiencia latinoamericana parece sugerir que los regímenes autoritarios son mejores cuando se busca implementar reformas tributarias importantes a comparación de los regímenes democráticos abiertos. El caso chileno representa perfectamente esto. En los gobiernos democráticos, incluso con el factor crisis, los intereses de los privados representados en la legislatura pueden seguir ejerciendo influencias para mantener las exenciones y beneficios fiscales. Por ello, existe una tendencia respecto a que los líderes que buscaban implementar importantes reformas tributarias tuvieron que implementar medidas más cercanas al autoritarismo que a la democracia, con el fin de ganar más poderes a través

de los estados de excepción (1997). La intromisión del neoliberalismo como modelo económico predilecto en la región, ha significado que la significancia de esta variante haya disminuido con el paso de los años (Focanti, et al, 2016).

Finalmente, el cuarto factor para Mahon sería el factor internacional. Para el autor el patrón de la reforma política económica en América Latina se ajustaba en gran medida a los deseos que surgían desde Washington. Por ello, la mayoría de los países de la región al estar cargados de una importante deuda externa, tenían la obligación de aceptar las normas y condiciones que imponían las instituciones internacionales como el FMI, para poder conseguir algo de alivio o acceso renovado a capital financiero (1997). Mahon explica que las privatizaciones y la apertura del mercado que comienzan a tomar fuerza en 1980 son una muestra clara de la fuerza que tenían los actores externos frente a los procesos internos, incluidas las reformas tributarias (1997). Es entonces que este factor nos ayudaría a entender que el proceso de reforma fiscal impuesta en Latinoamérica no habría surgido exactamente de iniciativa interna, sino que fue parte de las condiciones impuestas por la presión internacional para poder recuperarse económicamente tras un periodo de crisis e inflación.

El autor es claro cuando menciona que la historia política económica latinoamericana difiere del modelo eurocéntrico, puesto que en la región el papel de la guerra no representó mayores papeles en la administración tributaria. En este marco, el modelo de tributación no implica una representación efectiva, puesto que las reformas tributarias no estuvieron acompañadas por un fortalecimiento de las legislaturas ni mucho menos se avanzó en materia del Estado de derecho (1997). Es por ello que los procesos de reforma tributaria en la región fueron muy convenientes para el sector empresarial y para los estados. La población estuvo de acuerdo con el hecho de que un mayor ingreso tributario sería conveniente para tener un gobierno más responsable y transparente en la gestión de los cursos (Durand, 1994).

## 1.2 Reformas tributarias en Latinoamérica durante la época de la democracia

Distintos autores toman la posta de Mahon para profundizar en la literatura de la implementación de cambios en la legislación tributaria en Latinoamérica. En las últimas

décadas los gobiernos de la región han aplicado muchas políticas de reforma tributaria, a través de una revolución silenciosa de reforma institucional que depende mucho más de procesos políticos que determinan la promulgación del diseño de nuevos marcos tributarios (Lora, 2007).

A base de lo descrito, Focanti, Hallerberg y Scartascini establecen las primeras diferencias con Mahon respecto a los modelos previos que buscaban explicar las reformas tributarias en América Latina. Las variables que se consideraban significativas hoy en día ya no lo son. Nos encontramos con un papel cada vez más reducido de las condicionalidades e imposiciones de organismos internacionales, como el FMI, como factores determinantes para la reforma tributaria (2016). De antemano, unos de los factores más importantes que diferencia la literatura contemporánea sobre reforma tributaria es la transición a la democracia de la mayoría de los países latinoamericanos, lo cual proporciona nuevos canales de influencia para estos países (Focanti, et al. 2016).

Como se menciona anteriormente, el estudio de Mahon se detiene en 1994, lo cual no le permite profundizar sobre mecanismos políticos utilizados a partir del auge de las democracias en América Latina. Este proceso es de suma importancia puesto que este nuevo factor termina por afectar el proceso de negociación de reformas tributarias ya que termina siendo un tema intrínsecamente político. Distintos autores entienden que Mahon, al detener su análisis en pleno auge de las democracias liberales, no puede estudiar a profundidad los distintos mecanismos políticos que se emplean contemporáneamente en las democracias regionales que terminan por afectar la negociación misma. Y es que no todas las reformas tributarias generan los mismos beneficios y costos políticos para los actores involucrados, por lo que se necesita seguir profundizando (Focanti, et al. 2016).

Lora (2012) realiza una propuesta muy interesante que introduce factores que no fueron tomados en cuenta con anterioridad. En primer lugar, hace mención a un hecho dentro de los determinantes económicos. La necesidad por preservar el equilibrio fiscal dentro un contexto de inflación y menores ingresos en el mercado internacional impulsó la introducción de reformas para aumentar los ingresos fiscales. Este factor se encuentra por encima del aumento en el gasto social, la política económica o el supuesto avance del Estado de derecho en materia de progresividad social (2012). Es entonces que se

menciona que el intento de aumentar una neutralidad dentro del sistema tributario en América Latina fue un rotundo fracaso. Mientras los países buscaron a toda costa aumentar los ingresos fiscales, se utilizaron impuestos fáciles de recaudar pero que no aumentaron la eficiencia del sistema tributario latinoamericano, puesto que a partir de la década de los 2000, los estados incrementaron sustancialmente los gastos de los recursos tributarios (Lora, 2012).

Al igual que Mahon, otros autores como Omar Sanchez (2006) hacen énfasis en el papel que cumplen las presiones externas, como los programas del FMI y las crisis de la deuda, para la aplicación de reformas tributarias en la región. Sin embargo, Sanchez argumenta que no se debe pasar por alto los factores internos, tales como la capacidad administrativa de un país o las necesidades pragmáticas de generar más ingresos fiscales, puesto que estas en cierto punto pueden llegar a ser mucho más determinantes que las presiones externas (2006).

Por su parte, Bird se enfoca en la sostenibilidad de estos sistemas económicos latinoamericanos. Para el autor, una reforma fiscal no garantiza la consecución de un sistema económico estable, puesto que esta depende de la institucionalización de organismos políticos democráticos que sean lo suficientemente legítimos para sostener y continuar las reformas tributarias (1992). De esta manera el autor destaca la importancia de la consolidación de las instituciones de economía política para garantizar la sostenibilidad del sistema (1992).

De igual forma se presentan estudios con un enfoque mucho más agencial para explicar las reformas tributarias ya que pueden resultar complementarias a la hora de enfocarse en países en específico. Para el caso colombiano, por ejemplo, el aumento de una fragmentación política y la limitación que tenía un poder ejecutivo débil después del periodo de reformas constitucionales, limitaron el alcance de las reformas tributarias y terminaron por solo permitir reformas fragmentarias a pesar del periodo de crisis (Olivera, Pachón y Perry, 2010, como se citó en Focanti, et al. 2016).

Asimismo, para el caso brasileño, mientras las reformas se orientaron a la búsqueda de altos niveles de ingresos, la aplicación de las reformas tributarias desanimó

a los legisladores en la introducción de cambios más importantes en el sistema tributario brasileño (Melo, Pereira y Sousa, 2010, como se citó en Focanti, et al. 2016).

De esta forma, se puede comprender que al igual que en los países desarrollados, las explicaciones a las reformas tributarias también se pueden dar desde una perspectiva política, como es el caso de los sistemas electorales o la competencia fiscal entre los gobiernos, por lo que esta analiza junto a los factores de la economía política para dar una perspectiva mucho más amplia (Focanti, et al. 2016).

Respecto a los factores impulsores de reforma, tenemos que han variado considerablemente desde la época de Mahon hasta llegar a la era del auge democrático. Si bien es cierto nos encontramos en una época de cierta estabilidad democrática, y el tipo de régimen en general se mantiene constante, el factor político sigue siendo de suma importancia, puesto que algunos países con sistemas partidarios más establecidos son más propensos a reformas activas y efectivas del sistema tributario (Focanti, et al. 2016).

### 1.3 Régimen fiscal y tributario para las Industrias Extractivas

En este apartado se profundiza en el régimen tributario y fiscal de las industrias extractivas en América Latina. Dammert y Arellano explican que, en Latinoamérica, la explotación de petróleo, gas y los recursos minerales se encuentra regulada de acuerdo con la legislación de cada país. Bajo condiciones normales el acceso de los sectores privados a estos recursos se otorga mediante un sistema de licencias, concesiones y contratos que están establecidos en la Constitución Política del país, las leyes sectoriales y los reglamentos correspondientes. Así se establece una formalización de acuerdos mutuamente aceptados entre el Estado y las empresas privadas. Estos contratos se complementan con leyes fiscales preestablecidas para poder dejar en claro la forma en la cual el Estado procederá a recaudar ingresos fiscales de acuerdo con cada operación extractiva (Dammert y Arellano, 2020).

El régimen fiscal de las industrias extractivas es un conjunto de instrumentos que determinan cómo es que los ingresos tributarios generados por la extracción de minerales y petróleo se van a compartir entre el Estado y las empresas privadas, dentro de los cuales encontramos instrumentos fiscales como las regalías, los impuestos a la renta

corporativa o utilidades, los cobros por superficie y los impuestos a las sobre ganancias (Dammert y Arellano, 2020). Es así que los Estados deben tomar decisiones en cuanto a los instrumentos que consideren más efectivos para incluir dentro del régimen fiscal de acuerdo a distintas consideraciones. Estas varían desde si se busca recibir más ingresos al principio de la concesión, de acuerdo con el riesgo que se asume por la rentabilidad del proyecto o la capacidad misma de los entes reguladores de administrar la recaudación de ingresos tributarios (Dammert y Arellano, 2020).

Resulta pertinente desarrollar algunos de los principales instrumentos de régimen fiscal de las industrias extractivas en América Latina. Dammert y Arellano (2020) nos ayudan definiendo estos términos. En primer lugar, las regalías hacen referencia al pago al dueño de las reservas por cuestión de derechos de extracción. Usualmente las regalías cobran un porcentaje del valor del mineral o el petróleo sobre una cantidad producida.

El impuesto a la renta corporativa se refiere a la tributación que pagan las empresas de todos los sectores económicos que operan en el país por concepto de ganancias y utilidades generadas. Este impuesto se deduce como un porcentaje de la utilidad neta de las ganancias de las empresas tras descontar los costos y gastos deducibles. Respecto a los bonos, tenemos que estos son pagos fijos que se pueden dar también por adelantado. Es entonces que este abono tributario se expende bien cuando se comienza la exploración de los recursos o cuando se llega a un nivel determinado de producción. A pesar de que el proyecto fracase o no resulte rentable, estos bonos se pagan de acuerdo con lo establecido en el proceso de negociación. Sin embargo, estos son montos pequeños a comparación con otros ingresos fiscales que obtienen los Estados.

De igual manera Dammert y Arellano, definen algunos instrumentos adicionales. Los cobros por superficies se dan por concepto de arrendamiento o uso del terreno que le pertenece al Estado para la realización del proyecto. Estos son impuestos que por lo general perciben los gobiernos regionales puesto que suelen ser montos relativamente pequeños que se recaudan una vez al año como monto fijo o de acuerdo con la cantidad de hectáreas que obtiene la concesión. Finalmente tenemos el impuesto a las sobreganancias o *resource rent tax*, el cual es un impuesto relativamente moderno.

Dentro de los sistemas tributarios extractivos en América Latina, la aplicación del impuesto a las ganancias se vuelve más frecuente tras el alza sostenida del precio de los *commodities* en el mercado mundial. Este instrumento está diseñado para incrementar los ingresos fiscales de manera progresiva cuando las empresas obtienen beneficios extraordinarios producto de los ciclos de alza de precios de los metales (Dammert y Arellano, 2020).

En esta dinámica presentada podemos analizar brevemente el caso peruano. En la década de 1990, el Estado priorizó las grandes inversiones en materia extractiva y facilitó la concentración de poder económico a través de enormes exenciones fiscales, evitando sanciones por deterioro ambiental y abuso de posición de mercado, lo cual acentuó una debilidad dentro de la regulación tributaria (Durand, 2016). Es entonces que se toma como prioridad la obtención de ingresos fiscales inmediatos con el fin de hacerle frente a la agravada crisis económica, dejando un marco tributario minero sumamente débil que termina por generar la captura de la renta tributaria en manos de las más importantes corporaciones peruanas y transnacionales (Durand, 2016).

En dicho contexto, las elecciones que toma un Estado en la búsqueda de los instrumentos fiscales más efectivos para incluir dentro del régimen fiscal dependen del contexto en las que se realizan. Flores - Macías explica, que el auge del precio de las materias primas que comienza en 2003 y finaliza en 2014, significó una importante fuente de ingresos fiscales para los gobiernos de América Latina (2019).

El mayor problema que enfrentaron los gobiernos fue el aumento del gasto público basado en fuentes temporales de ingresos fiscales sin realizar las reformas tributarias adecuadas para poder estabilizar el sistema económico y aprovechar los beneficios mientras el superciclo de precios de los *commodities* seguía en alza. Además, el aumento del gasto público basado en una prosperidad económica falaz fue difícil de revertir una vez que las fuentes de ingresos se agotaron (Flores - Macías, 2019). Asimismo, el autor formula que dentro de la adopción de reformas tributarias en las industrias extractivas es de suma importancia la formación de una opinión pública que esté a favor de estas y confíen en su viabilidad (2019).

## Capítulo 02: Marco Teórico

Desde la perspectiva de las ciencias políticas, el presente capítulo brindará aproximaciones teóricas para comprender el proceso de promoción, negociación y aprobación de las reformas fiscales mineras y el consecuente intento de obstruir o diluir su aprobación. Insertos en la discusión teórica entre los niveles de captura y autonomía estatal, se presenta un debate entre los principales referentes teóricos que nos permitirán comprender el argumento principal; el cual debate la existencia de una captura estatal y plantea la existencia de un margen de acción en el que el Estado peruano, dentro de limitadas condiciones, puede sacar beneficios e imponerse en una negociación frente al sector empresarial

### 2.1 Capacidad y Autonomía

Comenzamos el debate presentando dos conceptos básicos en la literatura de las ciencias políticas, los cuales nos ayudan en la compleja tarea de medir el poder y la fortaleza de un Estado. En primer lugar, tenemos la autonomía, la cual se puede precisar como el atributo presente en el proceso de definición de objetivos y prioridades de un Estado, indicando la independencia del Estado frente a los grupos de poder u otros sectores para la definición de los mismos (Mazzuca, 2012).

Haciendo un breve repaso por las definiciones más clásicas de autonomía en la literatura, tenemos a Bersch, Praca & Taylor (2017) quienes definen la autonomía como la libertad sin influencia directa. Esta definición plantea que existe autonomía cuando las entidades estatales se sienten libres de presiones concretas que puedan poner en riesgo o influir en la formulación y la implementación de políticas públicas. Skocpol (2007) plantea la condición de que esta libertad no tenga a su vez influencia indirecta. Para el autor, la autonomía se encuentra presente cuando el Estado plantea objetivos que no son representados por demandas o intereses de grupos sociales particulares, privados o incluso organismos públicos. Finalmente, Evans (1994) plantea el tipo de autonomía más preciso para el caso de estudio, la autonomía enraizada. De acuerdo a este concepto, entendemos que los Estados toman sus decisiones propias sin influencia directa o indirecta; sin embargo, al mismo tiempo se mantienen en permanente contacto con la sociedad y el sector privado. Para ejemplificar se desarrollan los casos de Taiwán y

Corea, los Estados desarrollistas. En dichos países, lo que fortaleció al Estado en sí mismo fue el fuerte vínculo y articulación con el sector privado (Evans, 1994).

Ahora nos enfocaremos en el concepto de capacidad. El Estado es una concentración de los medios de coerción económicos y económicos, pero no tiene capacidad propia para movilizar sus preferencias (Mazzuca, 2012). Es el gobierno el actor social que puede ser evaluado en términos de su capacidad para realizar su agenda de preferencias (Mazzuca, 2012). Es importante considerar que las fuentes de la capacidad de gobierno toman en cuenta desde el capital humano hasta las coaliciones políticas e institucionales para ejecutar su agenda política (Mazzuca, 2012).

Haciendo un breve repaso por las definiciones más clásicas de capacidad en la literatura tenemos a Mann (1984), quien entiende la capacidad de un Estado como una mezcla entre la fortaleza y la presencia en el territorio. Se propone una visión del poder a nivel infraestructural entendiéndolo como la capacidad institucional que tiene el Estado para adentrarse dentro de su territorio y en todos los ámbitos que le corresponde, para poner en marcha sus políticas, determinando la aptitud que tiene este para aplicar el *enforcement* de manera efectiva en todo el territorio nacional (1984). Por otro lado, tenemos a Fukuyama (2004) con los conceptos complementarios de fuerza y alcance. El primero hace referencia a la capacidad estatal para programar y elaborar las políticas y en última instancia aplicar la ley. El segundo indica el cumplimiento y la capacidad de llegar a lo largo de su territorio y de todos sus ámbitos de competencia. En ambos conceptos la importancia radica en la efectividad con la cual se plantean, se formula y se hacen cumplir estas políticas. La teoría de las zonas marrones ejemplifica perfectamente los conceptos de fuerza y alcance. En esta se plantean distintas zonas de acuerdo al nivel de funcionalidad y llegada territorial del estado respecto a su capacidad de implementar políticas (O'Donnell, 1993).

Dargent (2012) presenta la capacidad como una combinación entre la autonomía, considerada como la ausencia de influencia de las decisiones, y la efectividad para la implementación de políticas. Finalmente, Completa (2017) nos introduce al concepto de capacidad autónoma del Estado, el cual habla de la habilidad real y potencias que tienen los Estados y su agencia para articular los intereses sectoriales y tomar las decisiones

gubernamentales de manera autónoma, con el fin de alcanzar los intereses del estado promoviendo el bienestar general. El concepto se compone de la capacidad burocrática y la autonomía política, considerando el primero como la suma de las capacidades individuales que generan un impacto en la formulación y la capacidad de implementación de políticas públicas (Williams, 2021).

## 2.2 Captura Estatal

Ahora pasaremos al otro extremo de la literatura, el cual estudia los distintos casos de relación entre el sector privado y el Estado. El concepto de captura estatal se utiliza para hacer referencia al grado más bajo o extremo de autonomía y capacidad política de un Estado. El Estado peruano se caracteriza históricamente por presentar un deficiente nivel de institucionalidad para fortalecer progresivamente el marco regulatorio del sector minero a través de normativas fiscales que se adapten al contexto y las necesidades económicas. De igual manera, se caracteriza por presentar una deficiente capacidad de gestión y manejo de los ingresos tributarios. Es por ello que, en contextos de alta concentración de poder político, económico, y la presencia de una débil sociedad civil, resulta crucial introducir el concepto de captura estatal, para analizar la permeabilidad del Estado a los grandes intereses económicos (Omelyanchuk, 2001).

Se entiende por captura política una forma de influencia extrema sobre el Estado (concebida, según los casos, como influencia indebida o influencia desmedida) que sesga las decisiones de política pública a favor de unos cuantos privilegiados que 20 concentran poderes de decisión, pudiendo ser élites económicas o políticas, incluso familias y partidos. (Durand, 2016, p. 10)

Es importante comprender que el fenómeno de captura estatal se manifiesta de acuerdo con el tamaño de las unidades productivas y las rentas que generen los intereses que persiguen (Durand, 2016). Francisco Durand postula que, a partir de 1990, con la intromisión del neoliberalismo, la liberalización de los mercados y la privatización de la economía, el poder de las corporaciones extractivas creció exponencialmente, es por ello que profundiza en el concepto de captura regulatoria (2016).

Los estudios de captura regulatoria tienen, entonces, la ventaja de estar enfocados en un área de política pública específica vigilada por un organismo, lo que permite identificar a

los principales actores económicos y a sus aliados políticos, los costos que generan, así como evaluar el funcionamiento de un sistema político y de gestión pública con relación a un modelo económico. (Durand, 2016, p. 11)

Resulta importante identificar y resaltar a los sectores corporativos orientados al mercado mundial como uno de los actores más importantes dentro del nuevo proceso de globalización económica. De esta forma se afirma que el nuevo poder corporativo (*business power*) es de carácter tridimensional, lo que implica que presentan una dimensión económica, política y discursiva en el proceso de captura estatal (Fuchs, 2007). La autora pone énfasis en este enfoque puesto que, para economías emergentes, el peso de las corporaciones multinacionales es de suma importancia, ya que los grupos de poder económico se organizan siguiendo el modelo de las corporaciones para conseguir sus intereses (2007).

Cuando se habla de captura estatal no se le puede entender o colegir que todo el estado es capturado. La aproximación de captura admite una situación de vulnerabilidad que admite la heterogeneidad burocrática. Los sectores en los que se suelen enfocar o son de mayor interés pueden ser los que intervienen en las decisiones claves de los intereses de las corporaciones. Hacia estos centros los sectores los grupos de poder proyectan su interés, ya que desde dentro del Estado pueden conseguir beneficios, y se enfocan solo en aquellos que les resulten útiles para sus intereses. Finalmente, es importante comprender que la captura es temporal, esto quiere decir que la influencia no es permanente. Puede haber un marco de mayor horizonte temporal en donde se busca mantener y defender algunas estructuras claves para que acciones sucesivas se puedan dar de manera más permanente.

### 2.3 Grupos de Interés Económico (GIE)

Resulta relevante introducir el concepto de grupos de interés económico (GIE). Estos se pueden definir como grupos asociados que buscan influir en las instituciones públicas para la preservación de sus intereses o la promoción de nuevos objetivos (Asencio, 1972). De acuerdo con el poder que estos pueden llegar a tener en la dinámica política, tienen la capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones bajo su propia lógica, teniendo en cuenta que estos pueden ser actores tanto nacionales como

internacionales (Dur y De Bievre, 2008). De acuerdo con Campodonico, Castillo & Quispe, estos se caracterizan por presentar un carácter asociativo en su búsqueda por lograr beneficios económicos en el proceso de negociación política y económica. Usualmente siguen una lógica neoliberal que busca la diversificación de los mercados a través de la liberalización comercial, financiera y tributaria, inserta en una débil regulación estatal (1993).

En la medida que estos grupos de interés económicos se hacen más fuertes dentro de la dinámica política, resulta necesario analizar su capacidad de influencia. Se debe tomar en cuenta la capacidad que tienen para influir en la burocracia pública a través de la cantidad de recursos que poseen y el acceso para estrechar vínculos con el Estado (Pedraglio y Mormontoy, 2019). De igual manera se debe entender que dentro del marco de la decisión de implementación de reformas tributarias, los grupos de interés económico están enfocados en controlar los recursos y actores implicados para tener incidencia directa sobre los outputs o resultados (Dur y De Bievre, 2008).

La tenencia de recursos resulta crucial dentro de temas estrictamente técnicos, puesto que a mayor tecnicidad se aumenta la necesidad de aportes de los actores, como la necesidad de tecnócratas más capacitados. Los GIE, pueden influenciar dentro del proceso de toma de decisiones debido a que son capaces de proporcionar la información necesaria gracias a sus recursos (Coen y Grant, 2005).

Finalmente resulta importante analizar los factores que influyen y propician escenarios favorables para los grupos de interés económico. En primer lugar, tenemos el entorno institucional, refiriéndonos al esquema en el cual se desarrollan los vínculos entre el Estado y los GIE. La estructura y la capacidad de las instituciones influyen directamente en el balance de los intereses puesto que de antemano se priorizan ciertos intereses por encima de otros (Dur y De Bievre, 2008). El tipo de política es también un factor para considerar. Los costos o beneficios políticos y económicos varían en la medida en la que los intereses de los grupos de interés económico sean heterogéneos o homogéneos. De acuerdo con ello los GIE tendrán que compensar a la oposición, crear coaliciones y/o buscar socios para la consecución de sus fines (Lowi 1964).

## 2.4 Poder Instrumental y Poder Estructural

Dentro de la discusión nos introducimos dentro del debate agencia - estructura a partir de los conceptos de poder instrumental y poder estructural. Ambos conceptos pueden reforzarse el uno al otro, pero son independientes en cuanto a la forma distinta de influencia que ejercen. Para ello tomaremos como punto de referencia los estudios de Tasha Fairfield (2010, 2015), quien se enfoca en las herramientas del empresariado para tener injerencia en las decisiones estatales, en particular en la construcción de políticas públicas.

En primer lugar, tenemos al poder instrumental, el cual toma la forma de acciones políticas concertadas con el fin de influir en una política pública (Fairfield, 2010). Las relaciones que los grupos de poder establecen con los tomadores de decisiones son vitales para influir positivamente en favor de los intereses del empresariado, este se puede dar a través de concertaciones o reclutamientos de líderes (Fairfield, 2015). Este poder se hace mucho más fuerte cuando las empresas están cohesionadas y operan conjuntamente (Fairfield, 2010). El caso de la obstaculización de la reforma tributaria en Chile es un buen ejemplo de un fuerte poder instrumental. El empresariado a través del poder instrumental creó obstáculos políticos con el fin de que no se aumente el impuesto corporativo. Esto se dio gracias a que el gremio empresarial chileno presenta una fuerte cohesión empresarial, a los vínculos con los partidos políticos y la institucionalización informal del nexo Estado - empresa chilena (Fairfield, 2010).

Su contraparte el poder estructural, surge en forma de amenaza percibida de que una eventual reforma se traduciría en la reducción de la inversión (Fairfield, 2015). El empresariado cuenta con mecanismos estructurales subsidiarios que impiden que el Estado actúe en contra de los intereses generales del capital (Block, 1977). El Estado depende en última instancia de la actividad económica y la inversión de capitales extranjeros, por lo que los administradores estatales buscan a toda costa no dañar la confianza del sector empresarial, puesto que el rol colectivo de los capitalistas puede afectar el mantenimiento del orden social, político y económico de un país primario exportador (Block, 1977). La vertiente estructural del poder estructural se manifiesta a través de la amenaza de la desinversión percibida (Fairfield, 2010). Esto quiere decir que cuando el empresariado se siente atacado puede responder reduciendo la inversión, es

entonces que los administradores del Estado pagan el precio con una importante disminución del crecimiento económico y complicados resultados electorales (Fairfield, 2010).

## 2.5 Lobbying

El mecanismo de la captura estatal existe en la actualidad y se manifiesta en diversos aspectos de la política. Diversos autores analizan y estudian los casos particulares con el fin de asegurar la captura del Estado por los grupos de poder empresarial. Sin embargo; aunque se desarrolla en el Perú, para el determinado caso en cuestión no se aplica con la misma intensidad ni el alcance con la que se aplicaba en la época del fujimorismo, aunque se combina con otros procesos legales como sería la formación de lobbies (Ramos, 2014).

El lobby es una herramienta para la consecución de un fin claro y conciso, en sí mismo no tiene una razón de ser, sino que se utiliza en función de un objetivo (Ramos, 2014). El lobby es a fin de cuentas el medio de comunicación por el cual el sector privado logra sus objetivos, aunque no debe entenderse como una acción de marketing, sino que busca influencias en la toma de decisiones de los funcionarios de un Estado (Ricciardi, 2009). La aplicación de la herramienta del lobby conlleva desarrollar un sistema de acciones concertadas por múltiples actores en distintos espacios y tiempos (Mujica, 2012). El lobby es a fin de cuentas el conjunto de herramientas, instrumentos y técnicas por las cuales se moviliza la toma de decisiones políticas en diversos niveles del Estado de acuerdo a las demandas e intereses privados (Mujica, 2012). Depende en última instancia de la forma de relación que se da entre el sector privado y los tomadores de decisiones estatales.

La principal característica de la herramienta del lobby radica en su carácter comunicativo e informativo, a través de la comunicación o el contacto directo o indirecto de los agentes del sector empresarial con los funcionarios públicos a través de negociaciones y movilización de la opinión pública a favor de los intereses del lobby (Ricciardi, 2009). El lobbying utiliza diferentes mecanismos para la consecución de sus objetivos tales como el reporte de resultados de investigaciones; la organización grupos

de investigación de acuerdo a distintos proyectos; la asistencia a audiencias informativas de los distintos niveles de gobiernos; el suministro de reportes técnicos e investigaciones a los funcionarios; o propuestas políticas o estrategias para dar soporte a las demandas sociales (Ricciardi, 2009).

El elemento esencial dentro de la práctica del lobbying es el acceso a los tomadores de decisiones que tiene el sector empresarial. El lobby implica la formación de rutas de acceso hacia la información, discusión y toma de decisiones dentro del Estado (Ramos, 2014). No solo los representantes del Estado y los agentes del sector empresarial forman parte de este mecanismo; sino que también existen los intermediarios quienes actúan en favor del empresariado, estos reciben una recompensación, pago o beneficio por llevar a cabo el lobby (Ricciardi, 2009).

## 2.6 Alianzas Público - Privadas

Proseguimos con la presentación del modelo de Alianzas Público - Privadas, la cual es una herramienta de ensamble que lo que busca es unificar los intereses de los distintos sectores con el objetivo de tener una acción colectiva mucho más eficiente para poner en marcha la capacidad económica del país (Devlin y Moguillansky, 2010). De acuerdo a Devlin y Moguillansky (2010), estas tienen el objetivo de evaluar y diagnosticar las oportunidades clave para el posicionamiento en el mercado con proyección a futuro, identificando las restricciones que se deben reducir o eliminar para que el país, con la colaboración entre el sector privado y el Estado, puedan aprovechar estas oportunidades. Estas políticas públicas o programas deben alinearse con la realidad política del país, la capacidad de los representantes del sector privado y el Estado y las acciones concretas para la búsqueda de la consecución de metas estratégicas (Devlin y Moguillansky, 2010).

Alinear las metas y los programas de la estrategia correspondientes al nivel macroeconómico y/o que tienen un enfoque horizontal con las metas y los programas orientados a actividades o sectores específicos a fin de combinar de manera eficaz las señales del mercado con los incentivos del gobierno (Devlin y Moguillansky, 2010, p. 103)

La formación de alianzas público - privadas correctamente estructuradas pueden minimizar el riesgo de que el sector privado capture al gobierno (Devlin y Moguillansky,

2010). Las alianzas deben cumplir con la representación de diversos intereses, unas reglas preestablecidas, transparencia y la autonomía frente a intereses particulares, trabajando en conjunto (Devlin y Moguillansky, 2010). Asimismo, se pueden diseñar diversos mecanismos para que las alianzas público - privadas caigan en la captura estatal. En primer lugar; de acuerdo a Devlin y Moguillansky (2010), tenemos el establecimiento de marcos o estructuras formales que permitan la colaboración estratégica entre el sector público y el sector privado en materia de programas y políticas públicas. Luego, resulta de vital importancia la transparencia pública acotada; es decir, la divulgación de información precisa al público, respetando la confidencialidad en las áreas y temas correspondientes. Finalmente, es necesario contar con un servicio civil profesional y bien remunerado, además de configurar normas de conducta y mecanismos como las auditorías para evitar a toda costa la captura de los funcionarios.

## 2.7 Modelo de Desarrollo

Finalmente, podemos identificar la lógica por la cual se dan los resultados de las negociaciones del Acuerdo Minero como parte del Modelo de Desarrollo. Este es un concepto que se define como la forma en la cual se articula la política y la economía tanto en el gobierno como en el mercado, se hace referencia a la interrelación de ambas esferas a través de las estrategias lideradas por el Estado con el objetivo de mantener un modelo en el cual los intereses de ambos sectores se vean beneficiados (Actis et al., 2016). El modelo de desarrollo se encuentra compuesto por los funcionarios públicos, los representantes del sector empresarial y las instituciones que regulan el marco reglamentario para la relación que seguirán ambas esferas (Actis et al., 2016).

De acuerdo a Segovia (2022), el modelo de desarrollo representa una forma en la cual los Estados pueden producir e insertarse como actores cruciales en la economía, ofreciendo un balance de poderes entre los distintos sectores económicos y sociales, particularmente permitiendo el equilibrio entre el empresariado y el Estado. Es importante considerar que el Estado debe tomar un rol en cada uno de los niveles en los cuales se desarrolle este modelo. Si bien el gobierno basa su funcionamiento en la acumulación de capital, es menester del Estado un eficiente uso de los mismos y la distribución equitativa del excedente económico (Segovia ,2022)

El concepto de modelo de desarrollo se interrelaciona con el concepto de racionalidad neoliberal. La investigación no considera la denominación neoliberal como negativa per se, sino que engloba la racionalidad económica imperante en el gobierno heredada de las reformas neoliberales en tiempos de Fujimori. Antes que una ideología o una doctrina política o económica, el neoliberalismo se presenta como una racionalidad que estructura y organiza a los tomadores de decisiones y a los gobernados (Laval y Dardot, 2015). Esta racionalidad gubernamental parte de la idea foucaultiana del autogobierno, en el cual se han instaurado procedimientos en los cuales los individuos termina sometiéndose por sí mismos a ciertos parámetros que se acomodan a la lógica normativa de competencia y el modelo de empresa que rigen las relaciones de poder en las distintas esferas de la existencia humana (Laval y Dardot, 2015). El neoliberalismo termina siendo la racionalidad imperante que se enmascara dentro de la democracia liberal, este utiliza una compleja red compuesta de distintos dispositivos de tipo discursivo, institucional, político, jurídico y económico con la intención de modificar los objetivos alineados a los intereses del capital (Laval y Dardot, 2015).

Finalmente, esta racionalidad se materializa a través del derecho, el cual en la región Latinoamérica, se ha utilizado históricamente para justificar las desigualdades (Mattei y Nader, 2013). El caso del marco tributario introducido durante las reformas neoliberales del gobierno de Alberto Fujimori, son una muestra de que el capitalismo corporativo moderno utiliza el derecho para reforzar la disparidad, redistribuyendo los recursos en favor de la lógica del desarrollo (Mattei y Nader, 2013). De esta manera, la racionalidad neoliberal va cobrando forma y obtiene el amparo del derecho, el sistema de orden y justicia que regula la conducta humana de las sociedades, para justificarse per se.

## Capítulo 03: Reconstrucción del Proceso

El debate y discusión teórica respecto a la implementación de cambios en el sistema tributario minero ha estado en la agenda política desde que comenzó el superciclo de precios y mantiene su vigencia hasta el día de hoy. Con el fin de comprender integralmente el objeto de análisis de la presente tesis, es necesario hacer una reconstrucción completa del proceso mediante el cual se aprueban las modificaciones más importantes en el régimen tributario minero de los últimos 30 años. El presente capítulo contiene una reconstrucción del proceso que abarca tanto factores políticos, históricos y económicos, así como los principales antecedentes a nivel tributario. El componente histórico nos permite diferenciar los distintos momentos en los cuales la literatura sí permitiría definir la relación entre el sector empresarial y el Estado como captura estatal. Asimismo, se reconoce el procedimiento de construcción del modelo de la alianza público - privada en el marco del modelo de desarrollo económico.

### 3.1 Antecedentes Tributarios

Con el objetivo de entender la crítica o la defensa del sistema tributario minero vigente por los distintos actores involucrados durante el gobierno de Ollanta Humala, resulta conveniente retroceder en el tiempo para recordar los antecedentes del mismo, así como los principales cambios que se dieron en la regulación tributaria minera a lo largo de los últimos 40 años.

Tras el primer gobierno de Alan García, el país se vio inmerso en una de las mayores crisis económicas de su historia; la inflación y la escasez se desencadenaron a causa de las políticas heterodoxas del ex presidente aprista. La situación generó que todos los sectores económicos se vieron afectados por la contracción económica, el sector minero no estuvo exento del mismo y fue uno de los principales afectados (Garvan y Villar, 2019). Si bien es cierto el crecimiento económico peruano comienza a desviarse negativamente del promedio de la región desde el gobierno militar, es durante el gobierno de García que se acentúa y se dispara (Llosa y Panizza, 2015).

Es a partir de la década de los 90 cuando el sistema tributario vigente hacia el primer decenio del siglo XXI comienza a tomar forma. Con el fin de enfrentar la grave

crisis económica heredada de gobiernos anteriores en la que el país se encontraba sumido, el gobierno de Alberto Fujimori introdujo cambios drásticos que configuraron la nueva dinámica económica y tributaria peruana. La eficacia del conjunto de reformas legales y tributarias en pro de la recuperación económica del país se debe principalmente a la disciplina fiscal de las políticas introducidas durante el fujimorismo (Gorriti, 1990).

Como parte de la liberalización de la economía peruana iniciada en 1991, se comenzó el proceso de privatización de gran parte de las empresas públicas vinculadas al sector minero, las cuales se incluyeron en la Comisión de Promoción de la Inversión (OSINERGMIN, 2017). Esta situación forma parte de la tendencia de la región por la adopción de políticas neoliberales y el cambio en la configuración del rol del Estado, reduciendo el aparato estatal burocrático y su participación directa en las decisiones económicas (Llosa y Paniza, 2015). El gobierno emprendió una subasta bursátil en la cual dispuso la venta de paquetes de acciones, además de ello, se realizó la privatización de los derechos de los proyectos mineros en agenda (OSINERGMIN, 2017).

El principal antecedente del marco regulatorio de las industrias extractivas se encuentra en el Texto Único de la Ley General de Minería introducida en el gobierno de Fujimori, que, en conjunto a la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, tuvieron el objetivo principal de atraer el flujo de capital extranjero (OSINERGMIN, 2017). Es aquí donde se introduce el Régimen de Estabilidad Tributaria, el cual mediante contratos firmados directamente con el Estado les otorgaba a las concesiones mineras garantías de carácter tributario por el plazo de 15 años (Jorrat, 2021). Este régimen se materializa a través de los Contratos de Estabilizador Tributaria (CET); estos les otorgan a los inversionistas extranjeros las garantías legales que avalan que el contrato no se verá afectado por posibles cambios en el régimen tributario aplicados posteriormente a la fecha de aprobación de programa de inversión, salvo la decisión voluntaria del titular del acuerdo de optar por el cambio del régimen fiscal (Jorrat, 2021). A partir de los cambios introducidos el sector minero se revaloriza aumentando su participación relativa en la economía, la cual va de un 3,9% al 9,1% en un lapso de 13 años al 2007 (Mendoza y De Echave, 2020).

Durante el periodo 2003-2012 se mantuvo de manera sostenida un alza en la cotización del precio de los metales en el mercado internacional, el cual vino acompañado de uno de los periodos de bonanza económica más importantes de los últimos tiempos (Mendoza y De Echave, 2020). Dentro del marco de antecedentes tributarios; hacia el año 2004, el gobierno introduce la ley 28258, la cual demarca la contraprestación económica que se efectúa con relación a los sujetos que desarrollen actividades de minería y gran minería, esto con el objetivo de obtener una mayor retribución por la explotación de recursos (Jorrat, 2021). Este es un cambio menor en el sistema tributario, aunque mejora relativamente el estado de las regalías mineras, puesto que antes “la regalía minera se pagaba sobre el valor del concentrado o su equivalente, conforme a la cotización de los precios del mercado internacional, con tasas progresivas de 1% a 3%, en función del rango de ventas de cada empresa” (Jorrat, 2021, p. 58).

Conforme los precios de los metales se mantenían en alza y las ganancias del sector minero crecían exponencialmente, los cuestionamientos al régimen tributario minero se hicieron cada vez más fuertes. Las sobreganancias de las empresas mineras no corresponden propiamente a incrementos en la producción de minerales o mejoras en los procesos extractivos, sino que se debieron íntegramente al incremento del precio de los *commodities* en el mercado mundial (Grupo Propuesta Ciudadana, 2012). Es entonces que se enfatiza duramente la crítica al segundo gobierno de Alan García por la inacción y la suerte de piloto automático establecido respecto a posibles reformas sectoriales. A pesar de ser un tema que estuvo presente en el discurso de la campaña aprista y que existía un relativo consenso entre los principales candidatos que postulaban a la presidencia, durante la segunda gestión de García no se priorizó la búsqueda de mecanismos alternativos de tributación fiscal (Propuesta Ciudadana, 2008). Tras ganar las elecciones, en una primera instancia García sostuvo la propuesta inicial; sin embargo, la falta de interés y apoyo político hicieron que las iniciativas legislativas no prosperaran (Propuesta Ciudadana, 2008).

En su lugar, se estableció un mecanismo voluntario denominado “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo” (PMSP), más conocido como el “Óbolo Minero” (Echave y Flores, 2020). José de Echave menciona que no existen antecedentes en la política tributaria fiscal a nivel mundial ni en Latinoamérica en los cuales se reemplace la

política pública por un aporte voluntario; mucho menos que las empresas sean los que manejaran la política en sus zonas de influencia (entrevista personal, 02 de mayo de 2023). La negociación no estuvo exenta de críticas. Mientras la Comisión de Minería del Congreso de la República, archivaba por mayoría la propuesta del impuesto a las sobreganancias, horas más tarde el ex presidente García anunciaba que las negociaciones privadas con los representantes del sector empresarial habían llegado a buen puerto, dando como fruto el llamado “Óbolo Minero” (La República, 2019).

El contexto previo ayuda a entender la necesidad urgente de plantear reformas integrales en el sector tributario minero; la inacción del Estado a lo largo de estos años y la poca capacidad para obtener mejores ingresos frente a la subida de precios fueron los principales argumentos para los críticos del modelo tributario vigente hacia los comicios electorales para el periodo 2011-2016. Es entonces que podemos seguir analizando el proceso.

### 3.2 Humala Marcha Hacia el Poder

Para comprender las características del proceso de negociación de las reformas tributarias del sector minero efectuadas durante la gestión de Ollanta Humala, es necesario conocer cómo es que este llegó al poder.

Las elecciones de 2006 dejaron importantes lecciones en la carrera política del líder nacionalista. Durante la segunda vuelta electoral de dicho proceso, a su contrincante Alan García, le bastó con mencionar sus antiguas conexiones con el chavismo y su involucramiento en el llamado “andahuaylazo” en contra del gobierno de Toledo en 2005, para dejarlo fuera de carrera y presentarse como el candidato del *establishment* que lucharía en contra de la izquierda radical personificada en la candidatura de Humala (Montoya, 2009). Es entonces que con el objetivo de llegar al poder, de cara a los siguientes comicios electorales, Ollanta Humala Tasso y su esposa Nadine Heredia Alarcón emprendieron cambios estratégicos en cuanto a su discurso, a los objetivos, a sus aliados políticos y las principales estrategias que utilizarían para conseguir alzarse con la victoria electoral (Cabrera, 2017).

Desde el 2009, Humala comienza a redefinir progresivamente sus planteamientos, aproximándose cada vez más hacia el centro del espectro político, demostrando que este viraje no se da en la segunda vuelta electoral (Cabrera, 2017). A pesar de mantener su crítica al gobierno de García y el efusivo discurso en busca de ciertos objetivos específicos, la campaña electoral de Ollanta Humala se ve marcada por la aceptación del consenso económico existente heredado del gobierno de Fujimori y que se venía aplicando por sus sucesores con muy pocas variaciones (Cabrera, 2017). Esta aceptación se materializa en su nueva definición del nacionalismo, así como su postura frente a la inversión nacional y extranjera, y el estado de derecho. El principal modelo a seguir era el sistema de gobierno brasileño, en el cual se establecieron importantes vínculos entre el Estado y el empresariado nacional y extranjero. Es así que se va construyendo el nuevo perfil político del candidato, mucho más moderado y respetuoso de la ley (Cabrera, 2017).

Cabe destacar que el objetivo de esta marcha hacia el centro no se limitó a ampliar la base electoral con miras a las elecciones presidenciales del 2011; la adhesión al consenso económico existente fue una decisión política premeditada que tuvo razón en el interés de, una vez llegado al poder, gobernar de la mano del empresariado y no chocar con sus intereses (Cabrera, 2017). Como muestra de ello; en octubre de 2010, un Humala que aún no ocupaba los primeros lugares de los sondeos electorales, realizó una presentación ante los banqueros de Nueva York. En dicha reunión, Humala expresó su compromiso de respetar la política económica vigente, así como la Constitución y el marco tributario establecido, garantizando el respeto de los contratos firmados durante los anteriores gobiernos (Schuldt, 2012). De igual manera, les expresó que, respecto a las sobreganancias del sector minero, en un eventual gobierno este negociaría directamente con las empresas para realizar un aumento progresivo en la tributación correspondiente al buen momento por el que pasaba la industria minera, de igual manera como se venía haciendo en Chile o Australia (Schuldt, 2012).

De igual manera resulta importante analizar el discurso de Humala a lo largo de estos años. Las entrevistas fueron el medio más importante por el cual Humala pudo transmitir con claridad su nuevo proyecto político. La futura pareja presidencial entendió que con el fin de desarrollar el proyecto político era totalmente necesario ir alejándose de

algunos colaboradores que ya no les eran rentables a nivel político (Cabrera, 2017). Muestra de ello es el rechazo público que expresa hacia Hugo Chávez, su otrora “ejemplo a seguir” (Rosales, 2011). El candidato nacionalista enfatizó que en un eventual gobierno suyo jamás se aplicaría políticas extremistas, sino que se respetaría fielmente el estado de derecho, aunque nunca dejó de mencionar el interés en renegociar los contratos con empresas claves de forma consensuada (Agencia Andina, 2010). Importante fue también aclaración que hizo respecto al propio nombre de su partido, para el candidato presidencial, el nacionalismo no debería ser un sinónimo de estatizaciones, sino que el nacionalismo se refería a la construcción de una nación (Cabrera, 2017), al más puro estilo de Anderson y la comunidad imaginada.

Cuando la prensa le hizo la consulta sobre el impuesto a las sobreganancias del sector minero, Humala manifestó que su interés principal era respetar y fomentar la entrada de flujo de capitales, por lo que la introducción del mismo no tendría por qué alejar las inversiones (Agencia Andina, 2011). El candidato nacionalista enfatizó que él y su equipo habían conversado con los principales dueños del capital en Estados Unidos, Brasil y otros países que habían visitado, y que se estos se encontraban de acuerdo con pagar el impuesto a las sobreganancias (Cabrera, 2017). Asimismo, explicó que los directivos regionales y locales de las grandes empresas mineras le habían dado el visto bueno respecto a la introducción de esta reforma en el sistema tributario ya que era una medida que por el contexto mundial se venía implementando en distintos países (Cabrera, 2017).

Considerando que en el anterior proceso obtuvo poco más del 30% de los votos, Humala se anticipó a una eventual segunda vuelta electoral contra la candidata Keiko Fujimori, por lo cual tuvo un primer acercamiento con Mario Vargas Llosa en junio de 2009; es decir, dos años antes (Cabrera, 2017). Durante dicha reunión Humala le hizo una aproximación de los principales lineamientos económicos y políticos de un eventual gobierno suyo a una de las figuras más importantes del liberalismo y relevantes en cuanto al consenso económico y político del país (RPP Noticias, 2009). Además de ello que, por convicciones personales, al menos durante ese periodo, Vargas Llosa iba a brindarle su apoyo a cualquier candidato que se enfrente al fujimorismo. Es importante considerar el interés del equipo de campaña en buscar convertir al Partido Nacionalista Peruano en

una organización anti fujimorista en la cual converjan distintas reivindicaciones sociales (Cabrera, 2017). Posteriormente, el equipo de Humala se encargó de difundir esta visita clave a través de la prensa nacional e internacional.

Por último y no menos importante, cabe mencionar las curiosidades de cómo es que se va dando la construcción de la coalición electoral Gana Perú a lo largo del proceso. Ollanta Humala evidenció la necesidad de unir a todas las facciones políticas de izquierda y progresistas de cara al nuevo proceso electoral. Entonces, el proyecto se fue construyendo en torno a personalidades de izquierda, muchas de ellas heredadas en un principio de la anterior campaña electoral. Muchos de los nuevos adherentes, quienes eran activistas o intelectuales asociados a la Izquierda Unida, se sintieron atraídos por el 31% que el candidato había conseguido en las elecciones pasadas (Cabrera, 2017). En muchos casos no fue la ideología del Partido Nacionalista Peruano o la creencia en el liderazgo de Humala lo que los motivó a sumarse al proyecto, sino que la tentación burocrática y presupuestal fue la que los hizo dar su apoyo a un candidato y acompañarlo en su marcha hasta el centro. (Cabrera, 2017). Este punto nos ayudará a comprender más adelante la participación de un grupo de actores dentro del proceder la negociación misma del paquete de reformas tributarias

Dentro de estas incorporaciones, una de las adhesiones más importante fue la de los Intelectuales por el Cambio, un equipo técnico de tecnócratas de izquierda quienes no se afiliaron al partido, pero que formaron parte esencial del movimiento. Ollanta Humala declaró que estos conformaban una columna más del proyecto político y no eran la pieza más importante, a diferencia de lo que ellos pensaban, por lo cual Félix Jiménez presentó el equipo como un soporte adicional en la lucha por ganar las elecciones presidenciales (Cabrera, 2017).

### 3.3 Elecciones Presidenciales 2011-2016

Durante la campaña electoral del 2011, Gana Perú toma la bandera en la propuesta de la implementación de reformas en el régimen tributario minero vigente, y a pesar de las especulaciones y la negativa inicial de los privados, al final del proceso se pudo concretar la negociación de la reforma tributaria (Grupo Propuesta Ciudadana,

2012). De igual manera, comienza la contraofensiva mediática y técnica del empresariado en busca de materializar su poder de influencia y alertar al electorado del potencial peligro que implicaría la aplicación de una reforma tributaria minera, al mismo tiempo que daba a conocer los logros obtenidos gracias a las inversiones realizadas en el sector minero (Portal Minero, 2011). Si bien es cierto, las declaraciones moderadas de Ollanta Humala respecto al tema de cara a las elecciones y los acercamientos previos que buscaban dar seguridad a los grupos de poder, estos siguieron manifestando su desconfianza como veremos más adelante.

Parte de la desconfianza se pudo ver reflejada por el plan de gobierno del candidato nacionalista con el que se inició la campaña electoral. La Gran Transformación fue el plan de gobierno de Ollanta Humala, el cual generó altas expectativas para ciertos sectores que reclamaban reformas estructurales, así como invadió de dudas e inseguridades al empresariado peruano y la inversión extranjera. Este plan de gobierno mucho más moderado que el del proceso electoral pasado, fue elaborado por el equipo de tecnócratas que se sumó al proyecto político humalista y lo acercaron al centro de espectro político

En cuanto al eje tributario, el plan de gobierno instaba a que el país necesitaba implementar “una reforma tributaria que ensanche la base impositiva, que obligue a pagar más a los que más tienen y que combata la evasión y la elusión tributaria” (Gana Perú, 2010, p. 24). El plan tenía como objetivo, establecer una reforma tributaria integral que aumente la base tributaria, así como incrementar el porcentaje de recaudación. De igual forma busca eliminar las exoneraciones y ventajas tributarias concedidas por los anteriores gobiernos (Gana Perú, 2010). Se hace énfasis en que el porcentaje de ingresos del gobierno se encontraba 5% por debajo del promedio latinoamericano, lo cual se encontraba directamente relacionado con el porcentaje de impuestos a la renta de las empresas mineras. El sistema vigente de exoneraciones y baja presión tributaria actuaban en beneficio de las grandes empresas privadas y en detrimento de los intereses nacionales (Gana Perú, 2010)

Nos encontramos frente a una campaña política por lo cual las inconsistencias entre el plan de gobierno y el discurso del candidato siempre están presentes. Las

propuestas del programa de la Gran Transformación, fueron difundidas por el equipo de Humala por lo que se mantuvieron vigentes durante la campaña por exigencias electorales; sin embargo, el discurso tanto de Humala como es sus principales adherentes difería mucho dependiendo del contexto en el cual se desarrollaba el mensaje (Cabrera, 2017). Por ejemplo, se presentan casos en provincia en los que representantes de Gana Perú, en plena segunda vuelta electoral y mientras Humala se acercaba cada vez más al poder corporativo, seguían difundiendo el plan nacionalista de la campaña electoral del periodo 2006-2011 (Cabrera, 2017). Con ello queda claro, que lo importante era lograr acceder al poder, sin importar realmente la coherencia de los mensajes que se difunden a través de los distintos intermediarios del nacionalismo.

Inmediatamente después de que salieran los primeros resultados que confirmaban una segunda vuelta electoral entre Ollanta Humala y Keiko Fujimori, la campaña nacionalista nuevamente dio un giro hacia la derecha. Para ganar la confianza del empresariado y dentro del marco de la estrategia electoral, Humala presentó un nuevo equipo de tecnócratas vinculados al gobierno de Alejandro Toledo así como actores que no iban a apoyar la candidatura de Fujimori, esto con el fin de unir fuerzas políticas de cara a enfrentar la segunda vuelta (Cabrera, 2017) Dentro de la importancia del estudio de caso, tenemos la incorporación de Luis Alberto Arias Minaya, experto en política tributaria que es invitado a conformar el equipo del candidato Humala gracias al llamado personal de Félix Jiménez (entrevista personal, 12 de septiembre de 2023). Arias tenía muy claro que el problema principal del sistema tributario peruano era la evasión fiscal y las exoneraciones tributarias, por lo cual había la necesidad de alzar las tasas (entrevista personal, 12 de septiembre de 2023). Este vio en el llamado de Jiménez, la oportunidad de materializar la propuesta en la cual venía trabajando.

Es así que se conforma el equipo técnico que se encarga de la Hoja de Ruta. De acuerdo a José de Echave, en 2011 hay un compromiso del señor Humala por implementar la reforma en el sector tributario minero, por ello en el proceso de transición organiza un equipo de trabajo que comienza a trabajar la política tributaria (entrevista personal, 02 de mayo de 2023). En el contexto de la segunda vuelta electoral, Humala termina por moderar a través de un hito político su plan de gobierno. La firma la Hoja de Ruta en conjunto con la presentación del equipo técnico más cercano al toledismo,

funcionan como un claro mensaje que le otorga cierta tranquilidad al sector empresarial de cara a un posible gobierno nacionalista. De igual manera, el fujimorismo intenta sumarse al consenso nacional, como podemos apreciar en la declaración de Jorge Trelles, vocero de Fuerza Popular, quien anunció que en caso ganaran, el partido impulsará una reforma tributaria enfocándose en un impuesto a las sobreganancias mineras (Diario Correo, 2011).

Humala tenía que moverse a la derecha o al centro como lo quieras ver. El programa de la segunda vuelta era un programa para poder ganar, si Humala mantenía el plan de la primera vuelta no ganaba, punto, ganaba Keiko Fujimori, no hay más que discutir. (Oscar Dancourt, entrevista personal, 20 de abril de 2023)

Finalmente, dentro del marco de las alianzas políticas, Ollanta Humala obtiene el apoyo formal de las personas que desde antes de campaña intentó persuadir. Mario Vargas Llosa y Alejandro Toledo, dos de las figuras más importantes para la opinión pública, y representantes de los intereses de la derecha y el consenso económico, le expresan formalmente su apoyo e instan a sus seguidores y allegados políticos a votar en contra del fujimorismo; es decir, a votar por Ollanta Humala. Otro importante hito a nivel político es el apoyo que recibe del colectivo “No a Keiko”, el cual tomaría mayor significación de cara a la última etapa de la campaña de la segunda vuelta electoral.

El colectivo “No a Keiko” fue una organización que se manejó principalmente en espacio digital, en un tiempo en el cual las redes sociales venían creciendo exponencialmente, llegando a tener 200 mil seguidores en Facebook. En conversaciones con Gianfranco Navarro, fundador del colectivo “No a Keiko”, este menciona que, tras los resultados de la primera vuelta electoral, dentro de la organización se formó una importante discusión acerca de qué hacer respecto a la segunda vuelta. Ollanta Humala no era el candidato que buscaban apoyar en un principio, pero al frente tenían a Keiko Fujimori, quien encarna los antecedentes de su padre. Es por ello que tras largas discusiones se decide apoyar formalmente la candidatura de Ollanta Humala, y no solo apoyarla, sino que hacen campaña política al candidato nacionalista. Esto significó un terremoto dentro de los seguidores del colectivo, quienes terminaron perdiendo

prácticamente la mitad de interacciones en redes sociales tras el anuncio del apoyo a Humala.

Navarro comenta que desde el colectivo se trabajó en conjunto con personas encargadas de la gestión de la campaña digital de Gana Perú y se conformó un equipo que trabajó conjuntamente en las últimas semanas de la campaña política. Finalmente, el colectivo terminó triplicando la cantidad original de seguidores en Facebook tras la decisión tomada y se apoyó hasta el último momento para evitar que Keiko Fujimori tome el poder. Navarro comenta que el principal objetivo de la organización era justamente ese, que por ningún motivo Fujimori pueda acceder al poder, puesto que representaría lo peor que le podría pasar a la precaria democracia peruana (entrevista personal, 26 de agosto de 2023). No existía realmente un punto en el cual se vinculen intereses entre el partido nacionalista y el colectivo, simplemente la convicción moral de impedir que el fujimorismo vuelva al poder. Ollanta Humala y su equipo entendieron esto a la perfección, y lograron que un importante actor les diera no solo su apoyo, sino que ofreciera todos sus esfuerzos para hacer una campaña política a su favor.

Es gracias a todos los factores mencionados que Ollanta Humala se alza con la victoria electoral el domingo 5 de junio de 2011, imponiéndose frente a Fujimori con un total de 7 937 704 de votos electorales. Es a partir de ello que podemos proceder a analizar la negociación en sí misma del objeto de estudio de la tesis.

### 3.4 Negociación Estado - Empresa

Tras el fin de la intensa campaña electoral, luego de imponerse en segunda vuelta frente a Keiko Fujimori, el equipo técnico del Partido Nacionalista planificó los 100 primeros días de gobierno priorizando las promesas electorales acerca de la implementación de programas sociales, el desarrollo de infraestructura, la preocupación por la transformación productiva del país (Roca, entrevista personal, 18 de abril de 2023) y la aplicación de “una política tributaria acorde con las ganancias de las empresas y las necesidades de la población” (El Mundo, 2011). El fin de realizar el reajuste tributario no era ahuyentar la inversión minera, sino realizar cobros razonables de acuerdo con el contexto de bonanza por la cual pasaba el sector. Dentro de este marco, algunas mineras

como *Hochschild Mining* continuaron con su cartera de proyectos incluso durante la negociación misma de la reforma tributaria (América Economía, 2011).

Es importante tomar en cuenta que las primeras reuniones formales entre el Estado y las empresas mineras para definir detalles técnicos como el porcentaje a gravar, se dan desde el periodo electoral, aun cuando la posibilidad de que Humala llegara al poder aún no era cien por ciento segura (Portal Minero, 2011). El poder empresarial, representado por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, toma sus precauciones respecto al futuro presidente y se adelanta a una latente reforma nacionalista mandando a formular una propuesta técnica encargada a través de Apoyo Consultoría (Santa María, entrevista personal 19 de junio de 2023). De acuerdo a José de Echave, una vez ganadas las elecciones es que se sientan a negociar; “se viene un nuevo gobierno y se tiene que ver cómo es que se va a manejar formalmente el tema de la reforma; es decir, cómo es que se va a dar el proceso de negociación en sí mismo” (entrevista personal 02 de mayo de 2023). La particularidad radica en que fue un proceso negociado y conversado con el sector minero. Podemos observar esto cuando Salomón Lerner, en pleno pedido del voto de confianza anuncia un avance y un acuerdo con los cambios tributarios que querían hacer (De Echave, entrevista personal 02 de mayo de 2023).

Como mencionamos anteriormente, tras los resultados de la primera vuelta electoral, el equipo de Ollanta Humala anunció nuevas incorporaciones ligadas al centrismo y el consenso económico de cara a ganar las elecciones y obtener el apoyo del sector empresarial para gobernar de la mano por los próximos 5 años. La adhesión al equipo técnico de Luis Alberto Arias es pieza fundamental en el proceso. En última instancia fue él quien lideró la reforma, no fue ninguno de los que estuvieron en el capítulo económico de Humala (De Echave, entrevista personal 02 de mayo de 2023). Es así que, en medio de nuevas incorporaciones, la Hoja de Ruta empieza a tomar forma, no sin antes traer consigo problemas a nivel interno. Para Oscar Dancourt, el presidente hizo un cambio en su sistema de alianzas con un sector que no había estado presente en la campaña política y estaba en busca de ciertas reivindicaciones (entrevista personal, 20 de abril de 2023).

El punto central de la adhesión de Luis Alberto Arias fue su participación en la elaboración de la propuesta de política tributaria para el sector minero. Si bien Félix Jiménez fue el nexo por el cual el experto en política tributaria se unió al proyecto, no todos en el equipo técnico estaban de acuerdo con su incorporación y de apoyar su propuesta técnica. Arias menciona que se discutió mucho a nivel interno, pero este no se movió ni un milímetro en la propuesta original por la cual aceptó unirse al equipo de Gana Perú. Las negociaciones internas fueron demasiado intensas tanto así que para Arias, defender el párrafo que contenía lo más importante de su propuesta costó 1 mes de debates con el equipo de Humala (entrevista personal, 12 de septiembre de 2023). Kurt Burneo piloteaba el equipo técnico y la incorporación de Luis Arias causó numerosas discusiones en la defensa de los principios básicos que consideraban importantes para la reforma.

El clímax de las discusiones se alcanza cuando el equipo encargado, fue a conversar con el presidente electo para explicarle la propuesta. Luego de un aparente consenso, el equipo técnico decide decantarse por la propuesta de Arias, quien comandó el equipo que fue a explicar a grandes rasgos el contenido de la reforma tributaria; sin embargo, en plena reunión, una facción del equipo comandada por Daniel Schydrowsky presentó una contrapropuesta (Arias, entrevista personal, 12 de septiembre de 2023). El presidente electo, Ollanta Humala, muy disgustado por esta nueva discusión interna, dio por concluida la reunión, por lo que una vez más las negociaciones dentro del equipo no llegaban a buen puerto. De tal forma que Humala les pusiera un ultimátum, de que, si no se ponían de acuerdo, había un equipo detrás trabajando la reforma, listo para ocupar su puesto (Arias, entrevista personal, 12 de septiembre de 2023).

La situación toma un giro completo cuando un par de semanas después Humala anuncia que Luis Miguel Castilla y Julio Velarde serán los titulares del Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central, respectivamente. El equipo económico tenía previsto que Oscar Dancourt iría al BCRP y Kurt Burneo al MEF, por lo que esto significó un terremoto dentro del equipo técnico (De Echave, entrevista personal 02 de mayo de 2023). La intromisión de nuevos personajes totalmente ajenos al equipo técnico y a la campaña electoral nacionalista, lo que significó la materialización de que el poder empresarial buscaba seguridad en el MEF y el BCRP, querían a su personal en estos

puestos de confianza (Dancourt, entrevista personal, 20 de abril de 2023). Empieza a tomar importancia la figura de Castilla, quien tuvo un claro papel dominante, incluso en relación al poder, porque tenía el respaldo del presidente. Kurt Burneo menciona que “nosotros nunca discutimos con la gente de la SNEMP, sino que discutimos con el MEF, era una discusión interna” (entrevista personal, 18 de abril de 2023). Se convocó a una reunión de urgencia, el equipo técnico se reunió con Salomón Lerner y se acordó que él sería el primer ministro, por lo que se agruparon con él (Arias, entrevista personal, 12 de septiembre de 2023). Tras esta reunión, Luis Alberto Arias indica que el equipo “Burneo” dejó de lado el tema minero, “prácticamente lo abandonaron” (entrevista personal, 12 de septiembre de 2023).

A partir de este punto es el MEF liderado por Castilla, el que toma la batuta de la reforma tributaria del sector minero. El premier Salomón Lerner convoca una reunión con Castilla y sus asesores, a la cual también es invitado Luis Alberto Arias. En esta reunión Arias conoce a Castilla, quien le comenta de antemano que espera contar con él y su experiencia para la negociación, le agradece y se ponen de acuerdo para que su equipo y él tuvieran una reunión de trabajo para llevar a cabo la propuesta a la SNEMP (Arias, entrevista personal, 12 de septiembre de 2023). Más adelante profundizaremos más en este punto, pero es importante tomar en cuenta que el equipo de Castilla estaba compuesto por funcionarios de carrera del MEF y de la SUNAT, quienes eran afines a Luis Alberto Arias por su trayectoria, recordemos que Arias fue el ex jefe de la SUNAT y por lo tanto trabajó con ellos a lo largo de su carrera profesional. Es en este punto que comienza el nuevo gobierno; el nuevo equipo encargado, tenía un consenso, un nuevo liderazgo y una propuesta definida, por lo que convocan a la primera reunión con la SNEMP.

Mientras tanto el sector empresarial, personificado en la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, busca a Apoyo Consultoría para preparar una contrapropuesta técnica. Hernando Tejada, Especialista en Minería, comenta que dentro de la SNEMP existía una preocupación muy grande por el cambio de poder del ejecutivo con el nuevo gobierno de Humala. Por ello, el gremio empresarial, plantea una propuesta técnica, conversando con cada una de las partes dentro del sector minero, recogiendo comentarios, con el fin de encontrar un consenso; Apoyo Consultoría fue básicamente un

intermediario (comunicación personal, 01 de diciembre de 2022). De acuerdo Hugo Santa María, jefe de APOYO Consultoría, era inminente la necesidad de realizar una propuesta; lo primordial era buscar que no se malogre la competitividad del sector minero a largo plazo (comunicación personal, 19 de junio de 2023). Al igual que dentro del equipo técnico de Humala, se mantuvo una larga negociación interna entre los distintos actores privados para intentar alinear sus intereses y agrupar a la SNEMP como un todo, es decir todas las mineras, sin importar las que tenían o no Contratos de Estabilidad Tributaria (Santa María, comunicación personal, 19 de junio de 2023). Una vez que todas las mineras estuvieron de acuerdo se presentó al ejecutivo, quien la recibió por medio del equipo liderado por el MEF.

De acuerdo a Luis Alberto Arias (comunicación personal, 12 de septiembre de 2023), el equipo técnico de Castilla lo respetaba, por lo cual le cedieron de facto el liderazgo de la negociación. Hugo Santa María comienza con la presentación y se fija la Línea de Base. Es aquí que nace un primer inconveniente, puesto que, de acuerdo a Arias, Apoyo Consultoría sobrestimaba la carga tributaria vigente que en ese entonces tenía el sector minero. Es por ello que el primer triunfo del equipo de Castilla es justamente que para la negociación se mida adecuadamente la carga tributaria sin sobrestimarla. Fue una negociación técnica en base a data común y confiable para ambas partes (Santa María, entrevista personal, 19 de junio de 2023). “El estado tenía el mejor equipo posible en materia tributaria, el sector privado también” (Luis Alberto Arias, comunicación personal, 12 de septiembre de 2023). La carga tributaria creciente se encontraba en el rango 40 -50% y ambas partes se encontraban de acuerdo con ello. Lo más complicado se centró en la forma de la curva, lo cual generó intensas discusiones pero que finalmente llegaron a buen puerto.

Un dato curioso es que, de acuerdo a Arias, el presidente Humala le comentó al equipo de Castilla que, si el sector empresarial no aceptaba la propuesta, él estaba dispuesto a patear el tablero y expropiar las empresas. Este rumor se esparció en el ambiente de la negociación y posiblemente pudo haberle recordado al sector empresarial el fantasma del Humala más radical.

Luego de varias semanas de negociaciones finalmente se logró llegar a un acuerdo, el *benchmark* era Chile y se logró establecer un marco incluso mejor (Arias, comunicación personal, 12 de septiembre de 2023). Como muestra de ello, casi 10 años después, el marco tributario chileno se cambia tomando como referencia el modelo tributario peruano. La noche final del acuerdo técnico, Humala llama a Arias a su despacho y le pregunta si está de acuerdo con lo logrado, a lo que responde con una frase vital para poder comprender la importancia de la presente tesis: “En una negociación siempre se puede lograr más, como también se puede perder más, este es un buen acuerdo” (comunicación personal, 12 de septiembre de 2023). Una vez logrado el consenso se firmaron los contratos y se mandaron al congreso para ser aprobados.

### 3.5 Aprobación del Paquete de Reformas

Tras el fin de las negociaciones el titular de la Presidencia del Consejo de Ministros, Salomón Lerner, manifestó que el acuerdo al que se había llegado representaría ingresos para el Estado de 1. 100 millones de dólares anuales (Aquino, 2011), los cuales se traducirían en la implementación de programas sociales y la innovación del sector productivo. Algo interesante del estudio de caso es la apertura inicial del conglomerado minero para comenzar las negociaciones. Roque Benavides, otrora jefe de Buenaventura, declaró ante la prensa que consideraba positivo el acuerdo llegado con el Estado, aunque dejó en claro la complejidad de la reforma puesto por el impacta en las utilidades, el nuevo costo para las empresas y sobre todo la incógnita de saber hasta cuándo duraría el auge de los precios de los metales (Aquino, 2011). Lo más importante del proceso radica que ante la opinión pública se manifiesta un acuerdo “consensuado” entre el Estado y el sector empresarial, lo cual ayuda a eliminar posibles incertidumbres para la atracción de flujo de capitales y las consecuencias negativas que se le atribuyen usualmente a las reformas tributarias.

De acuerdo a Arias, tras el fin de las negociaciones, Luis Miguel Castilla y su equipo toman el control total de la reforma tributaria. El Ministerio de Economía y Finanzas redactó e implementó el acuerdo en proyectos de ley y contratos. La siguiente etapa representó un trabajo arduo, puesto que uno a uno, se citó a cada empresa para suscribir sus respectivos contratos. El proceso cumplió con todas las etapas de una eficiente negociación política, tuvo las etapas de negociación, tanto interna como entre

ambas partes; acuerdo y consenso entre las partes negociantes y posterior ley en el congreso.

### 3.5.1 Ley de Regalías Mineras Revisada, el Impuesto Especial a la Minería y el Gravamen Especial a la Minería

De acuerdo a Hugo Santa María, el marco tributario vigente fue fruto de un arduo proceso, riguroso, pero sobre todo correcto dentro del marco de una negociación política, pero sumamente técnica. El verdadero logro de esta reforma es el haber introducido un esquema tributario que perdure en el tiempo y que no sea afectado directamente por las presiones políticas, sin necesidad de tener que hacer ajustes constantemente (comunicación personal 19 de junio de 2023). Luis Alberto Arias, vio materializada su propuesta de modelo permanente que sube o baja mediante una fórmula técnica que funciona a manera de estabilizador automático que actúa de acuerdo a los estímulos del mercado. “La carga tributaria es mayor sólo si los precios suben; de igual manera, la carga tributaria es menor si estos bajan” (comunicación personal, 12 de septiembre de 2023). Esta se materializó a través del Acuerdo Minero, la cual se compuso de 3 leyes que creaban impuestos y modificaban la regalía minera.

En primer lugar, tenemos el Impuesto Especial a la Minería (IEM), el cual es un nuevo impuesto que, en conjunto con el impuesto a la renta y la regalía minera, se encarga de gravar “las utilidades operativas de las empresas mineras con una tasa media que varía entre 2% y 5,68% tasa que cada empresa relaciona en forma directa con su margen operativo” (Arias, 2012, p. 29). Esto quiere decir que mientras exista un mayor margen operativo, habrá una mayor tasa; de lo contrario, la tasa se reducirá igualmente. Este es un impuesto que se paga trimestralmente (Arias, 2012)

Tabla 3

Impuesto especial a la minería

| N.º | Tramos de margen operativo |     | Tasa marginal |
|-----|----------------------------|-----|---------------|
| 1   | 0%                         | 10% | 2,0%          |
| 2   | 10%                        | 15% | 2,4%          |
| 3   | 15%                        | 20% | 2,8%          |
| 4   | 20%                        | 25% | 3,2%          |
| 5   | 25%                        | 30% | 3,6%          |
| 6   | 30%                        | 35% | 4,0%          |
| 7   | 35%                        | 40% | 4,4%          |
| 8   | 40%                        | 45% | 4,8%          |
| 9   | 45%                        | 50% | 5,2%          |
| 10  | 50%                        | 55% | 5,6%          |
| 11  | 55%                        | 60% | 6,0%          |
| 12  | 60%                        | 65% | 6,4%          |
| 13  | 65%                        | 70% | 6,8%          |
| 14  | 70%                        | 75% | 7,2%          |
| 15  | 75%                        | 80% | 7,6%          |
| 16  | 80%                        | 85% | 8,0%          |
| 17  | Más de 85%                 |     | 8,4%          |

Fuente: Arias, 2012.

Luego tenemos la Nueva Regalía Minera, la cual modifica la antigua regalía minera gravando las utilidades en lugar de las ventas. Al igual que con el IEM, se gravan las utilidades operativas de las empresas (Arias, 2012). La Ley 29788 modifica la Ley N°. 28258 (Baca & Mosqueira, 2012). Para este mecanismo “la tasa media varía entre 1% y 7,65%. Asimismo, se creó una tasa mínima de 1% sobre las ventas” (Arias, 2012, p. 29).

Tabla 4

Nueva Regalía Minera

| N.º | Tramos de margen operativo |     | Tasa marginal |
|-----|----------------------------|-----|---------------|
| 1   | 0%                         | 10% | 1,0%          |
| 2   | 10%                        | 15% | 1,75%         |
| 3   | 15%                        | 20% | 2,5%          |
| 4   | 20%                        | 25% | 3,25%         |
| 5   | 25%                        | 30% | 4,0%          |
| 6   | 30%                        | 35% | 4,75%         |
| 7   | 35%                        | 40% | 5,5%          |
| 8   | 40%                        | 45% | 6,25%         |
| 9   | 45%                        | 50% | 7,0%          |
| 10  | 50%                        | 55% | 7,75%         |
| 11  | 55%                        | 60% | 8,5%          |
| 12  | 60%                        | 65% | 9,25%         |
| 13  | 65%                        | 70% | 10,0%         |
| 14  | 70%                        | 75% | 10,75%        |
| 15  | 75%                        | 80% | 11,5%         |
| 16  | Más de 80%                 |     | 12,0%         |

Fuente: Arias, 2012.

Finalmente, tenemos el Gravamen Especial a la Minería (GEM), que fue el tratamiento que se le dio a las empresas que contaban con Contrato de Estabilidad Tributaria. Tenemos 6 empresas muy importantes que contaban con CEJ, por lo que legalmente no se encontraban obligadas a pagar ni el IEM, ni la Nueva Regalía Minera (Asociación de Contribuyentes, 2021). Incluso estas tampoco pagaban la antigua Regalía Minera aplicable sobre el valor de ventas (Arias, 2012). Gracias a la negociación, estas empresas accedieron a pagar voluntariamente el GEM, lo cual equivalía a pagar el IEM y la Nueva Regalía Minera (Arias, 2012).

Tabla 5

Gravamen especial a la minería

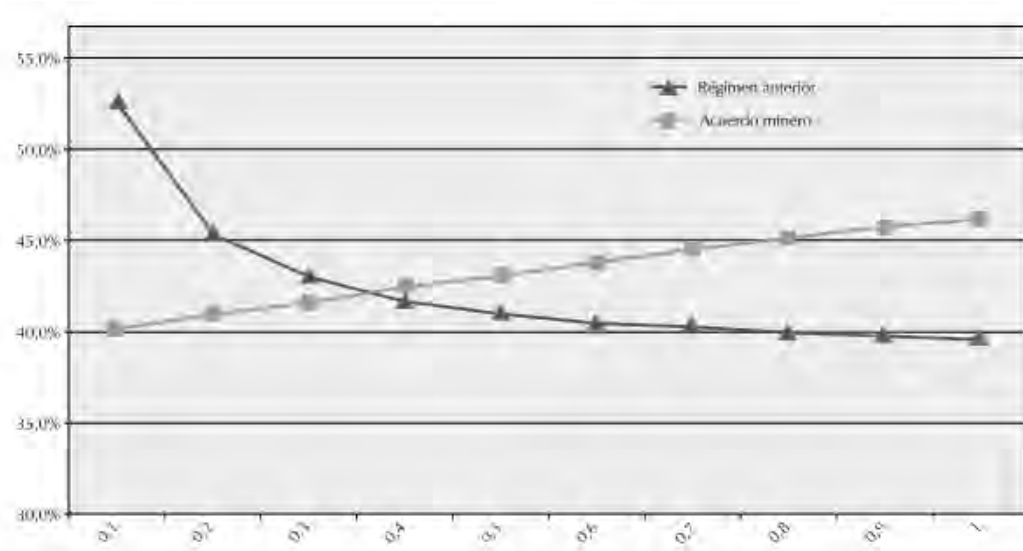
| N.º | Tramos de margen operativo |     | Tasa marginal |
|-----|----------------------------|-----|---------------|
| 1   | 0%                         | 10% | 4,0%          |
| 2   | 10%                        | 15% | 4,57%         |
| 3   | 15%                        | 20% | 5,14%         |
| 4   | 20%                        | 25% | 5,71%         |
| 5   | 25%                        | 30% | 6,28%         |
| 6   | 30%                        | 35% | 6,85%         |
| 7   | 35%                        | 40% | 7,42%         |
| 8   | 40%                        | 45% | 7,99%         |
| 9   | 45%                        | 50% | 8,56%         |
| 10  | 50%                        | 55% | 9,13%         |
| 11  | 55%                        | 60% | 9,70%         |
| 12  | 60%                        | 65% | 10,27%        |
| 13  | 65%                        | 70% | 10,84%        |
| 14  | 70%                        | 75% | 11,41%        |
| 15  | 75%                        | 80% | 11,98%        |
| 16  | 80%                        | 85% | 12,55%        |
| 17  | Más de 85%                 |     | 13,12%        |

Fuente: Arias, 2012.

Dentro de este nuevo marco jurídico, se crea la figura GEM, que al ser un aporte fiscal no tributario no transgreden los CET (Tejada, comunicación personal, 01 de diciembre de 2022). “Ante la barrera legal impedía que se puedan cambiar los tributos para estas minas se crea la figura de gravamen como parte de la negociación entre el gremio empresarial, la tecnocracia y el Estado” (Tejada, comunicación personal, 01 de diciembre de 2022). Al finalizar el plazo de los CET, las empresas pasaban al marco tributario vigente, sustituyendo el GEM por el IEM y la Nueva Regalía Minera (Arias, 2012). A diferencia del denominado “Óbolo Minero” que hacía que los recursos sean gastados directamente por las empresas mineras, lo recaudado por el GEM sí se incluye dentro del presupuesto estatal y constituyen parte del tesoro público (Arias, 2012).

Gráfico 1

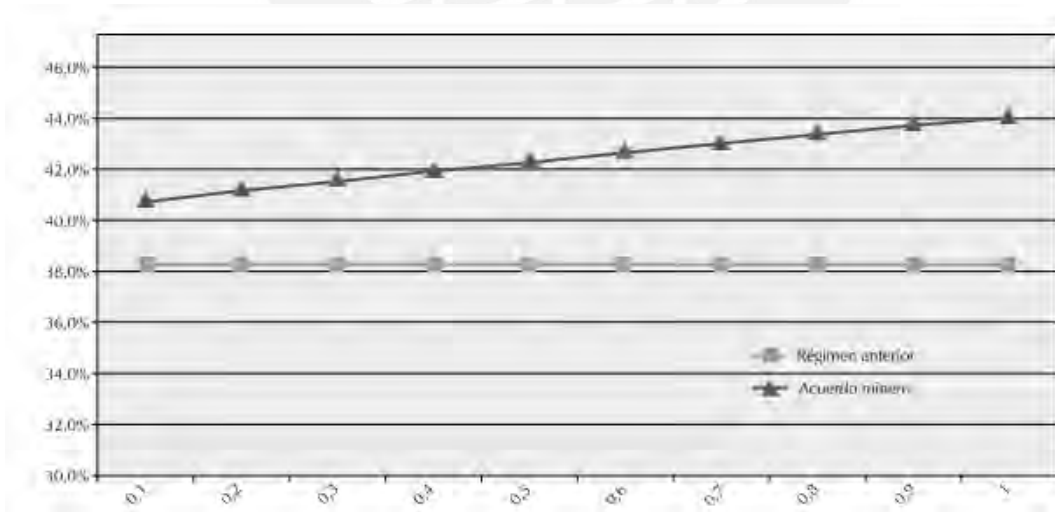
Minería. Cargo fiscal por niveles de rentabilidad, empresas sin convenio de estabilidad jurídica



Fuente Arias, 2012.

Gráfico 2

Minería. Cargo fiscal por niveles de rentabilidad, empresas con convenio de estabilidad jurídica



Fuente, Arias, 2012.

### 3.5.2 Votaciones Legislativas

Como hemos podido analizar a lo largo de la reconstrucción del proceso; la implementación del nuevo marco tributario ha significado una ardua, larga y compleja negociación a nivel técnico y político entre el sector empresarial y el Estado. De igual manera, al interior de los mismos equipos la intensidad del debate técnico por la búsqueda de un consenso fue tan o más enmarañada. En el siguiente capítulo profundizaremos en los distintos actores que participan en el proceso de negociación del nuevo marco tributario del sector minero. Sin embargo; es interesante no perder de vista la agilidad y velocidad con la que los 3 proyectos de ley se aprueban en el Congreso de la República, lo que nos podría dar una idea del papel que desempeñó durante este proceso.

Cuando se conversó con Milagros Campos, Magíster en Ciencia Política y Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, esta quedó sorprendida con el proceso, puesto que representa un caso atípico dentro de la legislación peruana, “usualmente no se presentan muchos casos de dictaminación conjunta, mucho menos para temas tan complejos y que abarcan tantos intereses” (comunicación personal, 25 de abril de 2023). En una sola sesión que tuvo una duración de aproximadamente 4 horas y contó con la presencia de Luis Miguel Castilla, entonces titular del MEF, Los 03 proyectos de la ley; es decir, los correspondientes a la Ley 29788, la Ley 29789 y la Ley, 29790, se resolvieron de manera conjunta y se dictaminaron por unanimidad en sesión común entre la comisión de Energía y Minas y la de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. De igual manera, en Junta de Portavoces se acuerda unánimemente la exoneración de plazos administrativos para los 03 proyectos de ley; de igual manera, la inclusión de los dictámenes en la agenda legislativa, así como su priorización en el debate. El proceso por el cual se aprueban los proyectos de ley correspondientes a la implementación del Acuerdo Minero tuvo una duración total de solo 8 días.

En las siguientes tablas se reconstruyen las 3 votaciones correspondientes a la implementación del nuevo marco tributario para el sector minero. La promulgación corresponde al 23 de septiembre, mientras que su publicación en El Peruano se da a los

veintiocho días de haber iniciado el presente mes. La rapidez, la agilidad y la poca o nula oposición con la que se aprueba el Acuerdo Minero, nos dan una idea del rol menor que ocupó el Congreso de la República durante este proceso

Tabla 6

Votación Ley 29788 – La Nueva Regalía Minera

| Votación Ley 29788 – La Nueva Regalía Minera |         |            |           |
|--|---------|------------|-----------|
| Grupo Parlamentario                          | A favor | Abstención | En Contra |
| Gana Perú                                    | 33      | 6          | 2         |
| Fuerza 2011                                  | 30      | 0          | 0         |
| Alianza por el Gran Cambio                   | 9       | 0          | 0         |
| Alianza Parlamentaria                        | 8       | 5          | 1         |
| Solidaridad Nacional                         | 4       | 3          | 1         |
| Concentración Parlamentaria                  | 0       | 5          | 0         |
| Total de votos                               | 84      | 19         | 4         |

Fuente: Elaboración personal, Congreso de La República.

Tabla 7

Votación Ley 29789 – El Impuesto Especial a la Minería

| Votación Ley 29789 – El Impuesto Especial a la Minería |         |            |           |
|--|---------|------------|-----------|
| Grupo Parlamentario                                    | A favor | Abstención | En Contra |
| Gana Perú  | 35      | 6          | 0         |
| Fuerza 2011  | 30      | 0          | 0         |
| Alianza por el Gran Cambio                             | 10      | 0          | 0         |
| Alianza Parlamentaria                                  | 8       | 5          | 1         |
| Solidaridad Nacional                                   | 3       | 4          | 0         |
| Concentración Parlamentaria                            | 0       | 6          | 0         |
| Total de votos   | 86      | 21         | 1         |

Fuente, Elaboración personal, Congreso de la República.

Tabla 8

Votación Ley 29790 - Gravamen Especial a la Minería

| Votación Ley 29790 - Gravamen Especial a la Minería |         |            |           |
|---|---------|------------|-----------|
| Grupo Parlamentario                                 | A favor | Abstención | En Contra |
| Fuerza 2011   | 30      | 0          | 0         |
| Alianza por el Gran Cambio                          | 9       | 0          | 0         |
| Alianza Parlamentaria                               | 9       | 4          | 1         |
| Solidaridad Nacional                                | 5       | 2          | 1         |
| Concentración Parlamentaria                         | 0       | 6          | 0         |
| Total de votos                                      | 88      | 17         | 2         |

Fuente: Elaboración personal, Congreso de la República.

## Capítulo 04: Actores

En el capítulo anterior, se ha reconstruido exhaustivamente el proceso que sigue el Acuerdo Minero y mediante el cual se establece el nuevo marco tributario para el sector minero. A lo largo del mismo se ha podido identificar a los distintos actores que intervienen en dicho proceso, cada uno con mayor o menor relevancia, cada uno de acuerdo a momentos clave. El presente capítulo se encargará de profundizar en cada uno de ellos y explicar su importancia relativa respecto al proceso de reforma tributaria minera. El conjunto de actores se dividirá en dos; en primer lugar, tenemos a los que forman parte del Estado peruano; y en segundo a los que pertenecen al sector empresarial. El desarrollo del capítulo pondrá en evidencia la interrelación de los actores de ambos bandos y su importancia para la implementación de las reformas, materializando el nexo Estado - empresa peruano. Se materializará la relación positiva de cooperación, colaboración y alineamiento de intereses entre el Estado y el sector empresarial para la promoción del desarrollo económico, político y social.

### 4.1 Estado Peruano

Como parte de la entidad que abarca la organización política y administrativa que gobierna el territorio de la República del Perú se profundizará en los actores que tienen mayor relevancia en el proceso de negociación y aprobación del Acuerdo Minero; es decir, de las leyes N.º 29788, que modifica la Ley N.º 28258 de Regalías Mineras, la ley N.º 29789, que establece un impuesto especial a la minería, y la ley N.º 29790, que define el marco legal del Gravamen Especial a la Minería. La importancia radica en la observación de la articulación y las estrategias planteadas para la consecución de una propuesta concreta y cohesionada como equipo estatal para imponerse en la negociación frente al sector empresarial minero.

#### 4.1.1 Partido Nacionalista: Ollanta Humala y Nadine Heredia

Dentro de la organización del Partido Nacionalista Peruano y el movimiento Gana Perú se tiene que hacer particular énfasis en la importancia de la pareja presidencial. Usualmente, las perspectivas de grupos de poder y de captura estatal se enfocan en los

factores estructurales que condicionan a los gobiernos, a los candidatos o funcionarios públicos a alinearse con los objetivos del capital o de los grupos de poder; pero esta no toma en cuenta la capacidad agencial de los mismos para poder hacer política dentro de una estructura desigual. Partimos desde el siguiente punto; en todo momento, el objetivo principal de Ollanta Humala y su esposa Nadine Heredia fue llegar al poder e inclusive buscar mantenerse en él (Cabrera, 2017). A partir de ello podemos comprender la necesidad de los cambios fundamentales en cuanto al discurso, los objetivos y las estrategias de Ollanta Humala de cara a ganar las elecciones

La temprana aceptación del consenso económico existente y el giro hacia una posición centrista no debería resultar sorprendente. Aunque los Humala mantuvieron una postura crítica hacia el gobierno y promovieron algunas reformas específicas, como la reforma tributaria, consideraron fundamental mantener una relación constructiva y gobernar en coordinación con el sector empresarial. Dentro del sistema político peruano, Humala no tenía los medios necesarios para enfrentar frontalmente al sector empresarial. Asumir el poder resultaba insuficiente si no se lograba permanecer en él, como lo demuestra el gobierno de Pedro Castillo. En este contexto, la necesidad de alinearse con los intereses del empresariado se volvió una estrategia fundamental para asegurar la estabilidad y la gobernabilidad. Afirmar que Ollanta Humala fue capturado por el poder empresarial puede ser un enfoque que no solo desconoce la agencia del individuo, sino que no toma en cuenta las estrategias y alianzas políticas que los actores emplean para sobrevivir en la arena política.

A lo largo de su marcha hacia el poder, Humala busca proyectar en su organización la imagen de gran movimiento anti fujimorista en el que convergen las fuerzas políticas y económicas de los empresarios, de los defensores de derechos humanos y del medioambiente y las nuevas izquierdas (Cabrera, 2017). La idea era ganar las elecciones, la coherencia no era lo primordial de cara a las elecciones. Antes de incluso empezar la campaña electoral, él y su equipo eran conscientes de que era muy probable enfrentar a Fujimori en segunda vuelta. Por ello la decisión de conversar con Mario Vargas Llosa, para finalmente conseguir su apoyo formal años más adelante. Estos no son simples actos protocolares, sino que reflejan la inteligencia con la que fue construida la campaña. De igual manera, respecto al colectivo “No a Keiko”, Humala y Favre no

tuvieron más que hacer que “no ser Keiko Fujimori” para lograr que el colectivo le ofreciera su apoyo y realizara una intensa campaña en redes sociales (Giancarlo Navarro, comunicación personal, 26 de agosto de 2023).

Respecto a las incorporaciones al equipo nacionalista, Humala y Heredia siempre dejaron en claro que el plan de gobierno era una responsabilidad compartida entre el partido y un equipo técnico no había columnas ni voces más importantes que las otras, refiriéndose a los Intelectuales de Izquierda (Cabrera, 2017). Si bien es cierto, ellos elaborarían el programa de gobierno, en última instancia la decisión final respecto a lo que se usaría del programa era responsabilidad del partido, y este eran básicamente Humala y Heredia. Francisco Durand “veía a Humala como un sujeto que tomaba notas, pero con una actitud displicente”, respecto a las reuniones en las que participaron para la elaboración del plan de gobierno (Salcedo, comunicación personal, 10 de agosto de 2023).

El gobierno de Humala tuvo el apoyo de amplio sector de izquierda que participó de las elecciones. Lerner era parte de esta facción. El cambio en el sistema de alianza de Humala consistió en sustituir a ese grupo de izquierda con gente vinculada de un sector de los que habían apoyado a Fujimori. La renuncia de Lerner muestra ese final (Oscar Dancourt, comunicación personal, 20 de abril de 2023).

Resultaría un análisis sumamente superficial considerar que el viraje político a la derecha de Ollanta Humala se da a partir de la segunda vuelta electoral con miras a simplemente ganar las elecciones. Si bien tenemos un cambio importante dentro del sistema de incorporaciones y alianzas políticas, la adhesión al consenso económico vigente viene mucho antes de incluso comenzar la campaña 2011-2016. La campaña 2006 - 2011, le dejó muchas lecciones a Ollanta Humala, por lo que comienza un discurso mucho más moderado, cercano al consenso económico y empieza a elaborar su sistema de alianzas y encuentros estratégicos; de igual manera la incorporación de personalidades heredadas del toledismo que le otorguen tranquilidad al sector empresarial en marcha hacia el centro.

La carrera de camino al poder de Ollanta Humala y Nadine Heredia está marcada por decisiones políticas estratégicas que llevaron al nacionalismo de cara al mejor

escenario posible dentro del precario sistema democrático peruano, una segunda vuelta electoral contra la hija de Alberto Fujimori. Usualmente se considera que el gobierno de Ollanta Humala fue capturado por el poder empresarial; pero de acuerdo a lo analizado para el objeto de estudio, podemos analizar que la pareja presidencial buscó voluntariamente adherirse al consenso económico para no solo ganar las elecciones, sino gobernar de la mano del poder empresarial. Es así que buscaron deshacerse de los posibles enemigos políticos que pudieron tener a lo largo de su gobierno, como en el caso de la mega comisión anticorrupción de cara a la investigación de Alan García, candidato latente de las elecciones 2016 - 2021. Tanto García como Lourdes Flores Nano, acusaron a la entonces pareja presidencial de querer gobernar más allá del periodo establecido, alternando en el poder como una suerte de kirchnerismo peruano (Cabrera, 2017).

#### 4.1.2 Equipo Técnico

Tras la primera vuelta electoral se hizo un relativo cambio; el programa de la segunda vuelta se formuló en el contexto de una economía en auge, “no había que cambiar mucho en lo macroeconómico, nada realmente” (Dancourt, comunicación personal, 20 de abril de 2023). La industria minera a través de sus representantes alcanzó un poder enorme en el gobierno de Humala, si bien ya desde la composición original del equipo de campaña se tenía un equipo técnico mucho más moderado y cercano al consenso económico encarnado en los representantes del toledismo, es en la segunda vuelta electoral que se incorporan cada vez más personalidades cercanas al poder empresarial. Una vez llegado al poder esto se acrecentó aún mucho más.

Oscar Dancourt menciona que “el programa de la segunda vuelta era sencillo, incrementar la carga tributaria para implementar más programas sociales”. Eso fue lo que se prometió en campaña; sin embargo, cuando se llegó al gobierno, el MEF cambió la idea básica (comunicación personal, 20 de abril de 2023).

Tabla 9

Equipo Técnico - Segunda Vuelta Electoral

| <b>Equipo Técnico - Segunda Vuelta Electoral</b> |                           |
|--|---------------------------|
| Kurt Burneo Farfán                               | Álvaro Vidal Rivadeneyra  |
| Luis Alberto Arias Minaya                        | Alfonso Velázquez         |
| Carlos Herrera Descalzi                          | Fernando Sánchez Albavera |
| Cecilia Israel                                   | Ricardo Giesecke          |
| Luis Sierralta Zapata                            | Salomón Lerner G.         |
| Daniel Schydrowsky                               | Ruth Shady                |
| Luis Solari Tudela                               | Santiago Roca             |
| Félix Jiménez                                    | Javier Iguñiz             |
| Miguel Ángel Martín Mato                         | Humberto Campodónico      |
| Oscar Dancourt Masías                            | Jaime Delgado             |
| Francisco Eguiguren                              | Germán Alarco Tosoni      |

Fuente: Elaboración Propia, Gana Perú 2011.

Para los fines de la investigación, dentro del Equipo Técnico que se encargó de formular la Hoja de Ruta, se pudo conversar con Oscar Dancourt, Kurt Burneo, Santiago Roca y Luis Alberto Arias Minaya. Mientras que Arias expresó que se encontraba “[...] conforme, absolutamente”, los tres primeros manifestaron su desazón e incluso cierto resentimiento hacia Ollanta Humala por lo que no pudieron conseguir tanto como equipo

como personalmente. Kurt Burneo señala a Arias como el principal factor desestabilizador durante la conformación inicial del equipo para la segunda vuelta, afirmando que se sintieron “traicionados” tras el acuerdo final (comunicación personal, 18 de abril de 2023). Por su parte, Arias sostiene que “ellos pudieron haber sentido que su percepción era que, si ellos hubieran continuado negociando, podrían haber llegado a algo más” (comunicación personal, 12 de septiembre de 2023). Como mencionamos en la reconstrucción del proceso, una vez que se presenta a Castilla como titular de la cartera del MEF en lugar de Burneo, una facción del equipo deja de lado la negociación de la reforma tributaria.

Es entonces que podemos analizar dos momentos del equipo que negoció el Acuerdo Minero con la SNMPE. En primer lugar, tenemos al “Equipo Burneo” compuesto por los intelectuales de izquierda, que habían acompañado a Humala desde el principio de la campaña electoral y colaboraron en el programa de la Gran Transformación. Tras los resultados de la primera vuelta, se les suma Luis Alberto Arias con la condición de utilizar integralmente su propuesta, comenzando con los largos y acalorados debates internos. Arias aceptó la invitación de Jiménez puesto que su planteamiento técnico fue aceptado rápidamente como concepto; una vez conformado el equipo, el consenso se rompió inmediatamente. Para este primer equipo, el gobierno de Humala tenía la fuerza para pasar la nueva ley impositiva al congreso (Burneo, comunicación personal, 18 de abril de 2023); sin embargo, “el gobierno de Humala decidió voluntariamente cambiar la ley que quería pasar por el congreso, no es que el congreso se la rechazó” (Dancourt, comunicación personal, 20 de abril de 2023). Para esta facción esta no solo fue una oportunidad perdida en materia de recaudación tributaria, sino que “fue una oportunidad perdida a propósito” (Dancourt, comunicación personal, 20 de abril de 2023).

La llegada de Arias representa un antes y un después dentro del equipo. Desde hacía muchos años atrás Luis Alberto Arias y sus alumnos de la maestría de la PUCP y la Universidad de Lima trabajaban en determinar la carga tributaria sobre la carga operativa de las empresas de acuerdo a los postulados de James Otto. Este decía que para que un país sea competitivo, la carga tributaria debía oscilar entre 40% y 50%. Arias profundizó el tema e hizo la investigación respecto a 10 países consiguiendo una respuesta técnica. Se toma como base el modelo sudafricano, un modelo permanente

que sube y baja de acuerdo a una fórmula que funciona como estabilizador automático. Félix Jiménez tenía claro que Arias era el mayor experto en materia de política tributaria por lo que lo invita a formar parte del equipo para apoyar al entonces candidato Humala.

Una vez dentro de la campaña, el jefe de campaña de Humala, Luis Favre le explica a Arias que si se mantenía el programa de la Gran Transformación iban a perder las elecciones porque la población no quería pagar más impuestos. De acuerdo a José de Echave la idea del nacionalismo era sostener lo que había sido el compromiso, por lo que se presentan cambios significativos en la línea de Ollanta Humala. Las incorporaciones de Luis Miguel Castilla y Julio Velarde son anuncios claros dirigidos al sector empresarial para tranquilizarlos. Esa misma noche Jaime de Althaus y Jimena Quintana convocan a Arias a su programa por la controversia de su integración al equipo de nacionalista, Favre le da la autorización para comunicar públicamente su modelo y explicar su adhesión al proyecto como tecnócrata con el objetivo transmitir calma no solo a la población sino también al sector empresarial. Esta manifestación pública fue el primer logro importante del nuevo equipo encargado y fue aplaudida por por Roque Benavides.

Como ya mencionamos durante la reconstrucción del proceso, una vez el equipo Burneo deja la negociación, el MEF toma el control de la misma e incorpora a sus principales figuras, pero conserva a Luis Alberto Arias dentro del nuevo equipo de cara a las negociaciones con la SNMPE por intermediario de Apoyo Consultoría. Castilla tenía buenas referencias de él por la superintendente Tania Quispe. Entonces, el nuevo equipo contaba con funcionarios de carrera del MEF y de la SUNAT que convergen por su formación y trayectoria plenamente con la propuesta original de Arias y le ceden de facto el liderazgo en la negociación. Este nuevo equipo tenía un consenso, algo totalmente distinto a lo que se tenía en el equipo conformado inicialmente. Es así que presentan una propuesta formal y mantienen una “verdadera negociación” con el empresariado.

Es este último equipo, liderado por el MEF y Arias, el que saca adelante la reforma. Representa una “negociación real, concreta e inédita del Estado peruano”, que, con la conformación inicial del equipo técnico, muy probablemente no se hubiera podido llegar a un acuerdo con la SNMPE.

### 4.1.3 MEF

El Ministerio de Economía y Finanzas es una entidad del Poder Ejecutivo con la responsabilidad de desarrollar y supervisar las políticas económicas y financieras nacionales. A pesar de que el MEF no se encarga directamente de la recaudación de impuestos, desempeña un papel fundamental en la elaboración de la política fiscal. Esto implica tomar decisiones respecto a las tasas impositivas, los beneficios fiscales y otros aspectos. Adicionalmente, el MEF tiene la capacidad de contribuir en la creación de leyes y regulaciones tributarias, colaborando de manera conjunta con la SUNAT u otros organismos pertinentes. El titular del MEF durante el periodo de negociación y aprobación fue Luis Miguel Castilla Jara, quien junto a su equipo técnico toma particular relevancia en el proceso de negociación conjunta con el sector privado, con Apoyo Consultoría como intermediario.

#### 4.1.3.1 Institucionalidad del MEF

Históricamente se tiene la noción de que el Ministerio de Economía y Finanzas ha funcionado como una isla de eficiencia dentro del Estado peruano, el cual trabaja autónomamente sin importar el gobierno de turno con miras a la preservación del bienestar económico y los "intereses nacionales". De esta manera, si hacemos una revisión a la lista de ministros de economía desde la época de Alberto Fujimori podemos notar la presencia de una tecnocracia con una fuerte tendencia hacia la derecha política y los grupos corporativos. El modelo de desarrollo económico del gobierno Fujimori se mantiene y alinea los objetivos del Estado con los intereses de los grupos de poder.

Tabla 10

Ministros de Economía por periodo y presidente

| Ministros de Economía por periodo y presidente |                         |                       |
|--|-------------------------|-----------------------|
| Ministro                                       | Periodo                 | Presidente            |
| Javier Silva Ruete                             | 25/11/2001 - 28/07/2001 | Valentín Paniagua     |
| Pedro Pablo Kuczynski Godard                   | 28/07/2001 - 11/07/2002 | Alejandro Toledo      |
| Javier Silva Ruete                             | 12/07/2002 - 25/07/2003 |                       |
| Jaime Quijandría Salmón                        | 25/07/2003 - 16/02/2004 |                       |
| Pedro Pablo Kuczynski Godard                   | 16/02/2004 - 16/08/2005 |                       |
| Fernando Zavala Lombardi                       | 16/08/2005 - 28/07/2006 |                       |
| Luis Carranza Ugarte                           | 28/07/2006 - 14/07/2008 |                       |
| Luis Valdivieso Montano                        | 14/07/2009 - 19/01/2009 |                       |
| Luis Carranza Ugarte                           | 19/01/2009 - 22/12/2009 |                       |
| Mercedes Aráoz Fernández                       | 22/12/2009 - 12/09/2010 |                       |
| Ismael Alberto Benavides Ferreyros             | 14/09/2010 - 28/07/2011 |                       |
| Luis Miguel Castilla Rubio                     | 28/07/2011 - 14/09/2014 | Ollanta Humala        |
| Alonso Arturo Segura Vasi                      | 14/09/2014 - 28/07/2016 |                       |
| Alfredo Eduardo Thorne Vetter                  | 28/07/2016 - 28/06/2017 | Pedro Pablo Kuczynski |
| Fernando Zavala Lombardi                       | 23/06/2017 - 17/09/2017 |                       |

|                               |                         |                   |
|-------------------------------|-------------------------|-------------------|
| Claudia Cooper Fort           | 17/09/2017 - 02/04/2018 |                   |
| David Alfredo Tuesta Cárdenas | 02/04/2018 - 04/06/2018 | Martín Vizcarra   |
| Carlos Augusto Oliva Neyra    | 07/06/2018 - 30/09/2019 |                   |
| María Antonieta Alva Luperdi  | 03/10/2019 - 09/11/2020 |                   |
| José Arista Arbildo           | 12/11/2020 - 17/11/2020 | Manuel Merino     |
| Waldo Mendoza Bellido         | 18/11/2020 - 29/02/2021 | Francisco Sagasti |
| Pedro Francke                 | 30/07/2021 - 01/02/2022 | Pedro Castillo    |
| Óscar Graham                  | 01/02/2022 - 05/08/2022 |                   |
| Kurt Burneo Farfán            | 05/08/2022 - 07/12/2022 |                   |
| Alex Contreras Miranda        | 10/12/2022 - Actualidad | Dina Boluarte     |

Fuente: Elaboración Propia, MEF.

Para el caso en cuestión se voceaba a Kurt Burneo, ex viceministro de hacienda durante el gobierno de Alejandro Toledo, como posible titular del MEF. La figura de Kurt Burneo como tecnócrata moderado heredado del toledismo parecía una opción razonable en el contexto de un gobierno que había marcado la pauta de dejar de lado los extremismos y comenzar la búsqueda de un consenso político para lograr sus objetivos. Es entonces que surge la abrupta intromisión de la figura de Luis Miguel Castilla. En conversaciones con el equipo técnico de Ollanta Humala, se hace mención a que Castilla no formó parte de ninguna formulación del plan inicial, ni de la Hoja de Ruta, incluso tampoco de la Comisión de Transición. Es así que Luis Miguel Castilla entra a la cartera más importante del Estado peruano como un actor ajeno al equipo de gobierno y como principal figura desestabilizadora.

El ministro Castilla contaba con el apoyo del empresariado, y en conjunto con el nombramiento de Julio Velarde como presidente del Banco Central de Reserva del Perú

se perfilaban como los “bastiones” de la economía peruana en medio de un gobierno que generaba seguía generando incertidumbres para el poder corporativo. De esta manera Kurt Burneo, Santiago Roca, y Oscar Dancourt nos mencionan que el MEF toma la iniciativa respecto a la negociación de la reforma tributaria dejando de lado el plan inicial y a quienes formaban parte de él, puesto que su influencia era demasiado grande en las demás carteras ministeriales. Burneo nos menciona que la figura de Castilla se presenta en el gobierno por medio de Nadine Heredia, quien lo incorpora al gobierno y termina por generar muchos problemas al equipo económico y al Consejo de Ministros puesto que no representaba los intereses del gobierno sino los intereses del MEF como órgano autónomo, que coinciden con los intereses de los grupos corporativos.

Quien fue viceministro de ambiente, José de Echave, nos comentó que, durante aquellos años, el Ministerio de Economía y Finanzas y particularmente la figura de Miguel Castilla, tenía mayor influencia respecto a otros ministerios de menor relevancia. Echave comenta que los Consejos de Ministros estaban precedidos por un Consejo de viceministros los viernes. En ese consejo de viceministros veía a todos los ministerios, a todo el Estado, se podía ver los desbalances y los contrapesos en los ministerios, “se podía observar claramente quién podía imponer la agenda” (comunicación personal 02 de mayo de 2023).

Podemos ordenar los niveles de poder dentro de los Ministerios por los años en los que se negoció el Acuerdo Minero para comprender el poder del MEF dentro de la negociación del proceso. En primer lugar, tenemos los ministerios fuertemente institucionalizados, los cuales tenían una tecnocracia importante, con una meritocracia dentro de la misma. Estos imponían la agenda y el ritmo del consejo de viceministros y ministros. Dentro de estos podemos calificar al MEF, Echave menciona que “se podía cambiar el nombre del ministro, pero todos eran igualitos, todos tenían una línea de carrera tecnocrática dentro del MEF” (comunicación personal 02 de mayo de 2023). Estos eran los guardianes del modelo económico, representaban la excelencia dentro del Estado. De igual manera es importante considerar que existían muchos ministros y viceministros en otras carteras prestados por el MEF. Por otro lado, tenemos el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Relaciones Exteriores o Cancillería.

En segundo lugar, tenemos a los ministerios grandes pero antiguos, los cuales se caracterizaban en la esfera interna por ser poco transparentes, con altos indicios de corrupción. Asimismo, se presenta un alto índice de puertas giratorias. Dentro de ellos tenemos al Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Energía y Minas. Finalmente tenemos a los ministerios nuevos a su vez poco influyentes. De acuerdo a Echave, estos contaban con muy poco presupuesto y dependían casi enteramente de lo que el MEF les podía dar, por lo que era crucial mantener una buena relación con los titulares de cartera. Echave los califica como “ONG’s dentro del aparato del Estado”, puesto que dependían mucho de la voluntad política de los ministros y viceministros por pelear su agenda (comunicación personal 02 de mayo de 2023).

Finalmente, como hemos podido observar a lo largo de la reconstrucción del proceso, el MEF fue quien finalmente tomó el liderazgo de la negociación con Apoyo Consultoría. El equipo de Castilla presentaba funcionarios de carrera del MEF y de la SUNAT. Dentro de ellos nos encontramos a Laura Calderón y Marco Camacho, quienes habían trabajado previamente con Luis Alberto Arias durante su trayectoria en la SUNAT. De acuerdo Arias, “se juntó la gente con más conocimiento en política tributaria, generando un alineamiento de planetas”. Entonces el MEF tenía un equipo negociador fuerte y alineado de la misma escuela, por lo que hubo grandes coincidencias en lo que iban a plantear, en cuanto a los principios, modelos y aproximación de las cargas tributarias.

#### 4.1.3.2 Comparación: Gestión de Pedro Francke

Resulta ventajoso comparar el proceso de implementación de las reformas tributarias del 2011 con el que se intentó realizar durante la gestión de Pedro Francke como ministro de Economía. Durante el 2021, el MEF sostenía que existía un espacio para poder elevar las tasas impositivas de las cuales estaba compuesta el régimen tributario minero con miras a afrontar la crisis generada por la pandemia (Asociación de Contribuyentes, 2021). El discurso desde el sector privado se basa en prácticamente los mismos argumentos que se defendieron 10 años atrás. Curiosamente esta postura

empresarial hace referencia a la efectividad de la estructura tributaria establecida en 2011 como una verdadera reforma que permite en teoría capturar los ingresos relacionados a los precios altos de los *commodities* (Asociación de Contribuyentes, 2021). Nuevamente se argumenta que el Estado peruano es ineficaz en cuanto la redistribución y gestión de lo recaudado por la minería, por lo que califican la postura del MEF como un diagnóstico errado. Asimismo, las principales consecuencias estarían relacionadas a una disminución de la competitividad de la minería y la pérdida de inversión de capitales extranjeros (Asociación de Contribuyentes, 2021).

Es entonces que durante este proceso el sector empresarial criticó duramente el interés del Plan Bicentenario de Perú Libre que tenía como fin la implementación de un nuevo impuesto a las sobreganancias y la renegociación de contratos de estabilidad tributaria con las grandes empresas mineras (De la Vega, 2021). Casi como un calco del periodo de Ollanta Humala, se planteó que las consecuencias podrían ser muy graves, generando efectos adversos que podrían implicar una reducción en el nivel de confianza que los inversores tienen en nuestro país, así como costosos litigios internacionales por la renegociación de contratos de estabilidad que derivarían traducidos en demandas internacionales contra el Estado peruano (De la Vega, 2021). Sin embargo, podemos apreciar que al igual que hace una década atrás, surge el mismo debate acerca de la implementación de nuevas medidas tributarias, en países técnicamente comparables en la región, tales como Chile y Colombia (De la Vega, 2021).

La principal diferencia radicaría en el contexto de alta desconfianza empresarial, alta rotación ministerial, altos costos de financiamiento, deterioro de la gestión pública así el ejecutivo actualmente no tiene una mayoría parlamentaria que pueda por la fuerza imponer sus objetivos. Por mucho que el Ejecutivo tenga toda la voluntad de hacer cambios en el sistema tributario o en cualquier otro sector se necesita de apoyo en el congreso (H. Tejada, comunicación personal, 01 de diciembre de 2022).

La mención a la gestión de Pedro Francke es importante puesto que, si hacemos una revisión del histórico de titulares del MEF, Francke es la excepción por su postura política más de izquierda y reformista respecto a la tradicional institucionalidad del MEF. El ex ministro nos comenta que se utilizó como marco de referencia un informe del FMI

con miras a justificar el incremento en la escala porcentual de impuestos tributarios: “organismos como la OCDE, el Banco Mundial o la Comisión económica para América Latina, coincidían en que todos los países debían instaurar reformas tributarias progresivas” (comunicación personal, 26 de abril de 2023). Por su parte, el sector empresarial contrató diversos *think tanks* para desmentir y desvirtuar una incorrecta comprensión del informe del FMI respecto a la posibilidad de un incremento en la tributación minera (comunicación personal, 26 de abril de 2023).

La reforma tenía 3 ejes fundamentales. En primer lugar, se buscó una mayor formalización de la economía; luego, se buscaba conseguir la disminución del incumplimiento tributario, evasión y elusión fiscal; finalmente esta presentaba un componente progresivo que buscaba gravar a los sectores de mayores ingresos (Francke, comunicación personal, 26 de abril de 2023). De acuerdo a José de Echave, “el sector empresarial estaba totalmente decidido a que la política tributaria no se moviera ni un milímetro, no iban a ceder nada” (comunicación personal 02 de mayo de 2023). “El despliegue mediático y político fue enorme”, haciendo evidente el perfil del gremio minero y demostrando su enorme poder para influir en la agenda política.

Finalmente, el pedido de facultades legislativas fue denegado, las comisiones que discuten dicha reforma presentaban personas afines al sector empresarial que generaban contrapesos que terminaron por negarle las facultades hasta su dimisión como ministro. Para Echave, quien trabajó junto a Francke la propuesta, “la estrategia era insistir, pero con la crisis política y la caída del gabinete de Mirtha Vázquez, todo intento cayó” (comunicación personal 02 de mayo de 2023). Algunos economistas como Oscar Dancourt mencionan que “la reforma de Francke no iba a pasar en el congreso de ninguna manera, era un saludo a la bandera [...]. La reforma de Francke no tenía ninguna oportunidad” (comunicación personal, 20 de abril de 2023). Para Dancourt, lo que pasó después dejó claro que la derecha controlaba el congreso y que nunca iba a dejar pasar la reforma, en contraposición con lo ocurrido en el gobierno de Humala.

Para Luis Alberto Arias, Pedro Francke “pudo reescribir la historia, pero no pudo seguir el proceso” (comunicación personal, 12 de septiembre de 2023). Como vimos con anterioridad, la negociación del Acuerdo Minero siguió todos los pasos de una

negociación política entre el empresariado y el Estado; es decir, hubo negociación, acuerdo, y finalmente una ley del congreso. Pedro Francke primero exigió las facultades legislativas, para luego recién pasar por el proceso de negociación. Eso en conjunto con los demás factores contextuales hicieron que la reforma no prosperara. En ambos casos se presentan coyunturas relativamente distintas, la manera en cómo se aborda y el proceso seguido para la negociación, marca finales distintos para ambos procesos.

#### 4.1.4 Poder Legislativo

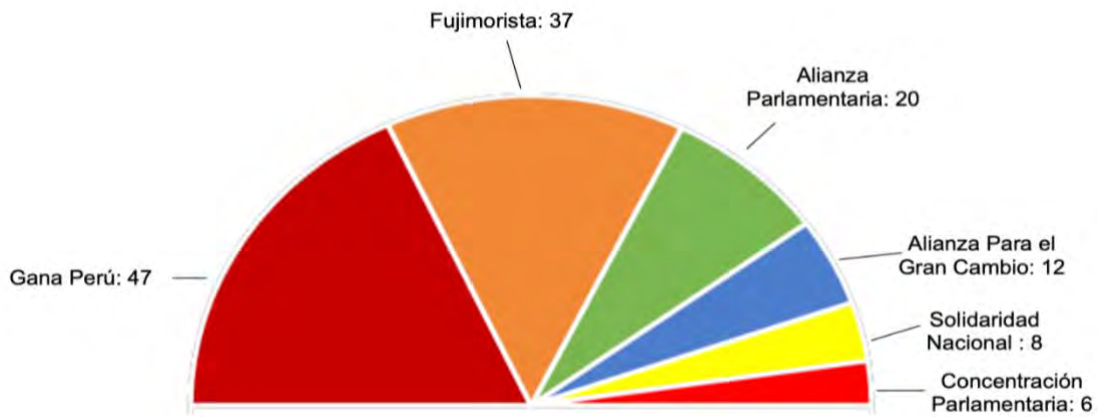
Siendo sumamente concisos, el rol del Congreso de la República fue bastante menor a como se esperaría normalmente en una reforma de tamaño importancia para la economía del país. De acuerdo al marco jurídico peruano, las reformas de carácter tributario requieren pasar por este poder del Estado; su aprobación a nivel ley depende completamente de su paso por el mismo. Por ello resulta bastante curioso que el papel de este actor haya sido secundario.

En primer lugar, resulta importante analizar la composición inicial del Congreso de la República tras la primera victoria de Ollanta Humala. Tenemos 6 partidos políticos que se dividen los 130 escaños. La bancada oficialista Gana Perú presenta la primera mayoría con 47 curules. En segundo lugar, Fuerza 2011 quienes deberían constituir la oposición, constituye la segunda mayoría con 37 congresistas. Luego de ello, las demás fuerzas políticas se reparten los demás escaños. La conformación es la siguiente:

Ahora pues es necesario aclarar que, al momento de ser presentados los 3 proyectos de ley, las bancadas legislativas tuvieron una pequeña reconfiguración, quedando conformadas de la siguiente manera:

Gráfico 3

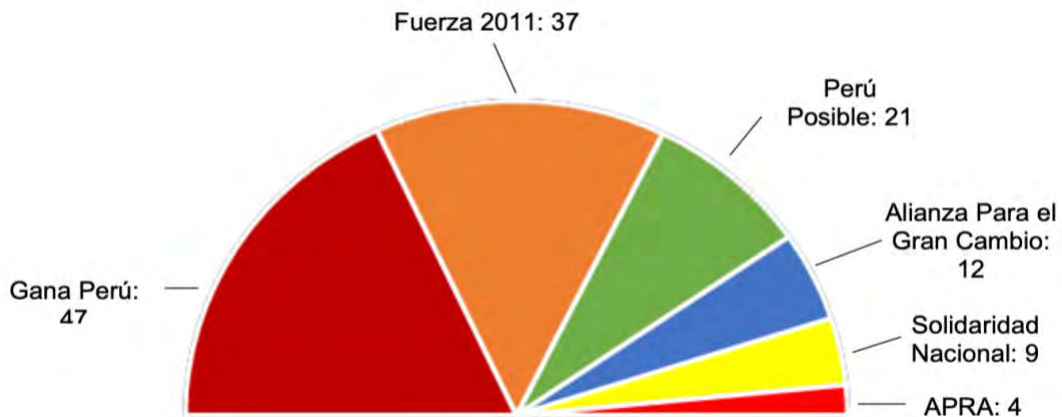
Conformación del Congreso de la República, 2011-2016



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Gráfico 4

Configuración inicial del Congreso de la República



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Como revisamos en la sección dedicada a la reconstrucción de las votaciones de los proyectos de ley, en esta discusión participaron la Comisión de Economía, presidida por Luis Galarreta, miembro de la bancada de Alianza por el Gran Cambio; y la comisión de Energía y Minas, presidida por Martín Rivas, miembro de la bancada nacionalista

Gana Perú. En una sola sesión común de 4 horas duración de los 03 proyectos de la ley; es decir, los correspondientes a la Ley 29788, la Ley 29789 y la Ley 29790, se dictaminaron de manera conjunta por unanimidad. Un caso verdaderamente atípico dentro de la legislación peruana.

El único intento de cuestionamiento al aparente consenso dentro del Congreso de la República fue el de Javier Díez Canseco, congresista de la bancada oficialista, quien de acuerdo a los diarios de debate, presentó una cuestión previa para que los proyectos regresen a sus respectivas comisiones. El argumento era que estos no cumplían a cabalidad el Acuerdo Minero y la recaudación efectiva fallaba a favor de la SNMPE en contraposición de los intereses del Estado. Sin embargo, este recurso legislativo fue rechazado ampliamente y ni siquiera contó con el respaldo de la bancada oficialista (2011). De hecho, de acuerdo a Emilio Salcedo, desde el humalismo no querían incluir en la lista al congreso a Javier Díez Canseco (comunicación personal, 10 de agosto de 2023).

El estudio del caso presenta un hecho sumamente atípico dentro del marco legislativo. Los 3 proyectos de ley fueron aprobados por amplia mayoría en tan solo 8 días, salvo pocos votos en contra y además representa uno de los pocos casos de dictaminación conjunta entre dos comisiones congresales (Milagros Campos, comunicación personal, 25 de abril de 2023). Se podría explicar que existía una cierta cohesión y disciplina partidaria, reflejada en las votaciones en bloque de las bancadas legislativas. Asimismo, a diferencia de lo observado en el caso de Pedro Francke, para este proceso legislativo no se presentaron oposiciones por parte del Sector Empresarial, ya existía un acuerdo entre la SNMPE y el equipo técnico del gobierno, por lo que no se ralentizó el debate ni se detuvo el proceso por parte de sus allegados dentro del Congreso. Es un caso excepcional para tamaña reforma y que vale la pena analizar para futuras investigaciones sobre negociaciones público privadas. Asimismo, podemos analizar que la facilidad con la que se aprobaron los 03 proyectos de ley hizo que la opinión pública tampoco tuviera tanta injerencia en el debate y se pudo agilizar mucho más la posterior implementación.

## 4.2 Sector Empresarial

El sector empresarial representa la facción con mayor peso dentro de un esquema desigual de negociación. A lo largo de los años del boom de los *commodities* frenaron y postergaron la implementación de una reforma tributaria. Se valen de distintos mecanismos estructurales e instrumentales para alinear los intereses de los tomadores de decisiones conforme a sus propios intereses. Las posiciones respecto al poder empresarial son muy controversiales, puesto que distintos autores califican al sector privado como enemigos naturales del Estado y el bienestar de la población en su conjunto, mientras que otros los califican como actores cruciales para el desarrollo y el crecimiento económico del país. La presente tesis sugiere que el nexo Estado - Empresa peruano constituye la relación positiva de cooperación, colaboración y alineamiento de intereses para la promoción del modelo de desarrollo.

### 4.2.1 Apoyo Consultoría

Apoyo Consultoría es una empresa dedicada al rubro de la consultoría económica, la cual ofrece “servicios de asesoría empresarial para la toma de decisiones estratégicas en temas de economía, finanzas y estrategia” (Apoyo Consultoría, 2023). Apoyo es un actor con un papel fundamental en el proceso de la negociación y formulación de la propuesta técnica del “Acuerdo Minero”. Para los fines de la investigación se pudo conversar con Hernando Tejada, especialista en minería; y Hugo Santa María, socio y economista jefe de la consultora empresarial. De acuerdo a la información que se pudo recoger vía entrevistas personales, Apoyo Consultoría ungió la función de “secretaría técnica” en las mesas de trabajo entabladas entre el Estado y la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía.

La relación entre Apoyo Consultoría y la SNMPE es de larga data y se remonta a los tiempos del Óbolo Minero. Apoyo participó en el proceso. De acuerdo a la perspectiva de Hugo Santa María, el aporte voluntario fue un esfuerzo importante para el sector minero, la denominación de “Óbolo Minero” sería negativa y no tomaría en cuenta su valor para la recaudación fiscal durante el gobierno de García. Asimismo, posteriormente al Acuerdo Minero, Apoyo preparó una propuesta ante el intento de reforma tributaria de

Pedro Francke. De acuerdo a Hernando Tejada, se hizo un análisis de los que conformaban el equipo de Pedro Castillo. Pedro Francke y José De Echave presentaron un análisis y distintas críticas del sistema tributario que eran debatibles de acuerdo al equipo de Apoyo, pero les ayudaron a pensar en cómo es que pensaba su equipo técnico (comunicación personal, 01 de diciembre de 2022). Finalmente, Francke no obtuvo las facultades legislativas y la propuesta de Apoyo Consultoría no terminó de materializarse.

En la campaña del 2011, Ollanta y otros candidatos tenían propuestas sobre una reforma tributaria. Chile, con Piñera, justo venía de hacer una reforma al sector. La situación de Perú era particular ya que distintas empresas del sector tenían proyectos importantes bajo acuerdos de estabilidad tributaria. Entonces lo principal dentro del marco de negociación para Apoyo Consultoría era el hecho de que existía la posibilidad de implementar cambios en el marco tributario, pero estos no podían tener efecto en cuanto a la recaudación. Es a partir de ello que la SNMPE busca a Apoyo Consultoría para preparar una propuesta, puesto que era inminente la necesidad de una propuesta que no tomara por sorpresa al sector minero y se prevea que no se malogre la competitividad del sector a largo plazo (Santamaría, comunicación personal 19 de junio de 2023).

Apoyo Consultoría por encargo de la SNMPE lleva una propuesta del sector minero con un todo, incluyendo a todas las empresas mineras. A partir de ello se inicia una larga e intensa negociación interna entre actores privados para manejar las propuestas de acuerdo a múltiples intereses que no estaban totalmente alineados. Existían intereses para que el Estado y los privados alineen sus objetivos con el objetivo de que ambos recauden más. Lo que el equipo técnico del estado pedía era que, en la medida de lo posible, todas las empresas mineras aumenten su contribución fiscal. Sin embargo, el marco previo generaba una carga tributaria más alta a las empresas mineras menos rentables, que a las más rentables. Es posteriormente a la segunda vuelta electoral que se logró construir una propuesta consensuada en la negociación privado - privado.

Las conversaciones entre los representantes del sector privado y el gobierno se dan mucho antes de que Ollanta Humala asuma la presidencia. Para dichos

acercamientos previos Apoyo Consultoría se presentaba como “Asesoría Técnica” asumiendo un rol pasivo en las negociaciones. La empresa consultora recibió toda la información de las empresas mineras para realizar los modelos con absoluto cuidado puesto que no podían compartir los datos entre ellas, por lo que resultó un proceso bastante complejo pero ordenado. Asimismo, las conversaciones iniciaron con un diálogo intenso y fluido entre las cabezas del gremio y el Estado. Se realizó una conversación técnica en base a información en común y confiable para las dos partes entre las que destacan Cerro Verde, Goldfields, Antamina y otras; incluso se levantó el secreto tributario de la SUNAT.

De acuerdo a Hugo Santa María, en la primera reunión se cuenta con la presencia de Humberto Campodónico y Carlos Herrera Descalzi, así como con el equipo de Apoyo Consultoría (comunicación personal 19 de junio de 2023). Una vez iniciado el gobierno el MEF asume la parte técnica de la discusión (Tejada, comunicación personal, 01 de diciembre de 2022). De acuerdo a Hugo Santa María, durante estos acercamientos la SNMPE a través de Apoyo Consultoría logró posicionar algunos consensos mínimos y claves en torno a una posible reforma, los cuales giraban en torno a los posibles cambios en el esquema de impuestos y contribuciones deben mantener la competitividad del país en el sector; a que las empresas que ganan más deben pagar más, es decir, que las empresas mineras deben pagar en función de su rentabilidad; y finalmente que se debía mantener un respeto hacia la estabilidad jurídica, esencialmente acatando los convenios de estabilidad tributaria, debiendo ser este el pilar para realizar cualquier modificación.

“Sí es una verdadera reforma, el gran logro (de la reforma) es haber introducido un esquema que perdura en el tiempo y que las presiones políticas no afectan directamente, no necesita ajustes constantes en torno a los precios porque ya lo tiene”. (Santa María, comunicación personal 19 de junio de 2023)

Para el jefe de Apoyo Consultoría, Hugo Santa María, “el marco tributario actual es fruto de un proceso denso, riguroso, pero sobre todo correcto” (comunicación personal 19 de junio de 2023). La reforma del 2011 fue superior en cuanto a la recaudación del marco tributario previo. El “Acuerdo Minero” fue un trabajo complejo y un logro del proceso. De acuerdo a Santa María “la reforma era complicada, pero era necesario ceder”

(comunicación personal 19 de junio de 2023). Uno de los factores fundamentales fue la posesión de la data individual de cada una de las empresas, lo cual ayudó a observar que la realidad del sector era muy diversa. La reforma tributaria se veía venir y las empresas mineras fueron proactivas ante el riesgo. Se podría decir que las presiones llevaron a que las mineras pensarán que en vez de bloquear la reforma era reorientarla (comunicación personal 19 de junio de 2023). Este representa un caso atípico pero ideal de la negociación entre el Estado y el sector privado. El 24 de agosto, se logra llegar a un acuerdo entre ambas partes y a través de sus respectivos representantes se firmó el acta de entendimiento.

#### 4.2.2 SNMPE

Resulta importante tener presente que cuando en la investigación se hace mención al sector empresarial o al sector privado, nos referimos a la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo e Industrias, en adelante SNMPE. Esta es una organización empresarial peruana constituida como una asociación civil sin fines de lucro, que representa y promueve los intereses de las empresas dedicadas a la minería, petróleo y otras industrias extractivas en el país (SNMPE, 2023). En el Perú, a diferencia de Chile, existe una pérdida de competencia del capital privado nacional en las mismas empresas peruanas. Existe una pérdida de participación del empresariado nacional. Actualmente, la burguesía nacional pierde la propiedad en las empresas peruanas fundadas por ellos cuando su participación es sustancial. al modelo económico. A pesar de ello, la SNMPE es uno de los actores que tiene el mayor poder e influencia dentro del marco de la negociación entre el Estado Peruano y el sector empresarial.

A lo largo de los años del boom de los *commodities* este grupo empresarial se valió de distintos mecanismos para frenar o postergar la implementación de una plena reforma tributaria, así como la búsqueda del alineamiento de los intereses de los tomadores de decisiones conforme a sus propios objetivos. Para el caso en cuestión, la SNMPE se da cuenta de la existencia de una multiplicidad de factores que hacen inevitable la introducción de una reforma en el marco tributario vigente al 2011, por lo que se toma la decisión de anticiparse y presentar una propuesta que sea lo suficientemente positiva

para el sector público y no represente un peligro sustancial a sus objetivos empresariales, es decir que no afecte la inversión extranjera ni la competitividad del sector.

Nuevamente enfatizo en cuando la presente investigación hace referencia al poder empresarial, se alude a la acción de la SNMPE en sí misma, puesto que el sector empresarial como tal presenta múltiples vertientes y organizaciones. Ciertamente funcionan como un gran poder sectorial, dentro de ellos mismos hay distintas corrientes y puntos de vista que no siempre concuerdan. Por ejemplo, existe un enfrentamiento o desacuerdo casi eterno entre la CONFIEP (pro exportador) y la SNI (mercado interno). Para el caso en cuestión, encontramos que dentro de la SNMPE también existen distintas posturas. En primer lugar, tenemos las empresas con contrato de estabilidad tributaria, quienes en teoría estaban exentos de la discusión de la reforma; los que estaban en contra y quienes se encontraban a favor de la misma. Una vez que la SNMPE convoca a Apoyo Consultoría, a la empresa consultora le toma un tiempo considerable el alineamiento de intereses entre todos los involucrados.

El riesgo asociado a un gobierno de izquierda permitió poner en la agenda la negociación del Acuerdo Minero. Sin embargo, este riesgo ya se había superado en 2006 para un sector que experimentaba un crecimiento significativo. De acuerdo a Hernando Tejada, las inversiones entre 2004-2011 fueron sumamente favorables para el desarrollo del crecimiento económico, se pasó de ser un país secundario a ser un país top en la industria minera, segundo productor mundial de cobre, top 5 en cuanto a la producción de oro y plata. Esta relevancia se tradujo en inversión extranjera (comunicación personal, 01 de diciembre de 2022). Entonces, el gatillante fue la propuesta de Ollanta. El sector privado ante el riesgo de una inminente reforma, comienza a preparar una propuesta técnica que ataque el problema de manera directa. La SNMPE no esperó a que el propio gobierno arme una propuesta y se la imponga a los privados. Una vez que Ollanta pasa a segunda vuelta, la SNMPE se adelanta, se empieza desde la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía a mover el tema para proponer ellos al Estado un incremento de impuestos a la minería (Tejada, comunicación personal, 01 de diciembre de 2022).

El objetivo de la SNMPE era claro, se buscaba que no se afecten sus intereses y continuar con el crecimiento del sector. De acuerdo a Carlos Herrera Perret, ex director

de Pro Inversión, lo esencial para el sector privado era mantener al mínimo el pago de impuestos por sobreganancias, sobre todo si el Estado no “sabe administrar bien los recursos que ya percibe”; menciona que “si en Chile han aumentado el nivel de impuestos, esta es la oportunidad para que Perú se mantenga e incluso baje los impuestos para ser mucho más competitivos a nivel regional y aumenten las inversiones extranjeras en el sector minero” (comunicación personal, 19 de mayo de 2023).



Figura 1

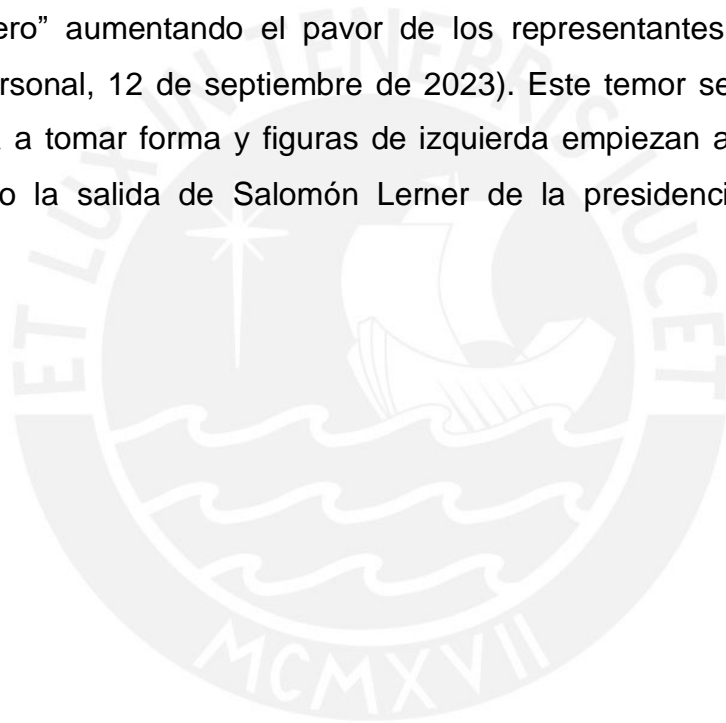
Crónica Gráfica de la Gran Transformación



Fuente: Emilio Salcedo, comunicación personal.

No obstante, Ollanta Humala mucho antes de llegar al poder presenta una postura mucho más moderada, incorpora figuras políticas y técnicas mucho más cercanas al sector empresarial y tiene acercamientos bilaterales a las principales cabezas del sector minero; estos nunca terminan por confiar al 100 por ciento en él. Solo lo hacen una vez ya muy entrado su gobierno; tal como lo indica la caricatura brindada por Emilio Salcedo. El factor de desconfianza hacia el perfil político de Humala es un factor clave para entender la apertura a la negociación por parte de la SNMPE. A pesar de tener a Luis Miguel Castilla como titular del MEF y a Julio Velarde en el BCRP, en un principio la SNMPE manifiesta su desconfianza a través de sus declaraciones: “[Humala] ha asegurado que respetará los acuerdos firmados por el Estado. Sin embargo, de la lectura de sus propuestas no quedan dudas de que sus intenciones son otras” (Rosales, 2011, p. 7).

Otra prueba de ello es el caso de Roque Benavides y Alberto Benavides Quintana, quienes efectúan el adelanto de herencia para sus hijos. En el plan de gobierno de la Gran Transformación consideraban implementar el impuesto a la herencia, es por ello que aun cuando se firma una Hoja de Ruta no terminan por confiar plenamente en la figura de Humala. Podemos inferir a partir de la recopilación de declaraciones de los titulares de la CONFIEP y la SNMPE que existía un temor por posibles acciones de Humala en caso el sector empresarial no se encuentre dispuesto a entablar una negociación. De hecho, Luis Alberto Arias nos menciona que se esparció el rumor en plena negociación de que, si esta no se encaminaba correctamente, él estaba dispuesto a “patear el tablero” aumentando el pavor de los representantes del empresariado (comunicación personal, 12 de septiembre de 2023). Este temor se disipa una vez el gobierno empieza a tomar forma y figuras de izquierda empiezan a dejar las carteras importantes, como la salida de Salomón Lerner de la presidencia del Consejo de Ministros.



## Capítulo 05: Experiencia Comparada: Caso Chile

La experiencia comparada en la región latinoamericana nos será de ayuda para conseguir una visión regional de la implementación del proceso de reforma tributaria llevado a cabo en nuestro país en los tiempos del boom de los *commodities*. José De Echave comenta que en cuanto a recaudación fiscal, el Perú siempre ha estado por debajo del promedio de América Latina (comunicación personal, 02 de mayo de 2023). Si bien es cierto, cuando empieza el superciclo empiezan a aumentar los impuestos en América Latina y en el Perú, como podemos observar en la siguiente tabla, este nunca llega a acercarse al promedio regional.

Gráfico 5

Ingresos tributarios del Gobierno General (% del PBI)



Fuente: MEF, recuperado de De Echave, comunicación personal, 02 de mayo de 2023.

Luis Miguel Castilla, quien fue ministro de Economía y Finanzas del Perú durante el periodo 2011-2014, tomó públicamente como referencia la investigación de la legislación comparada en Latinoamérica (Desde Adentro, 2021). Desde el MEF, se consideró que Chile presentaba “una mejor fórmula de cálculo de las regalías, basadas en la utilidad operativa, donde se podía captar mayores márgenes en los momentos de incremento de los precios de los *commodities* y gravar allí mayores regalías sobre esos márgenes” (Desde Adentro, 2021). De igual manera, Luis Alberto Arias comenta que el

régimen tributario chileno se toma como *benchmark* dentro de la negociación entre el Estado y la SNEMP.

Es importante considerar que la comparación empírica con el caso chileno se fundamenta también en que la minería es la actividad económica más importante, en términos relativos para ambos países, ya que representa el 60.9% y el 56.7% de las exportaciones totales de ambos países. En términos absolutos, Canadá y Australia siguen siendo los principales productores mineros del mundo, sin embargo, estos países cuentan con una economía mucho más dinamizada que no se limita a materias extractivas (Instituto Peruano de Economía, 2011). Asimismo, se analiza la conformación del nexo Estado - empresa chileno como precedente positivo para el objeto de estudio. Por dichos motivos resulta pertinente realizar un breve análisis del proceso de implementación de reformas tributarias en Chile para realizar un paralelo con el caso peruano.

### 5.1 Contextualización de la Legislación tributaria minera en Chile

Para explicar el descontento social por el régimen tributario minero chileno debemos remontarnos a la época del gobierno del general Augusto Pinochet. Durante su gobierno se implementó el DL 600 con el fin de atraer la inversión extranjera (Ramos, 2011). Debemos tener en consideración el abultado contexto económico y de inversión en el cual se introducen las reformas. El decreto ley 600 se promulgó en 1974, conforme al Estatuto de Inversión Extranjera, el cual permitía a los inversionistas acceder a múltiples beneficios, y dejaba la industria del cobre en manos de solo 10 empresas, que para el 2001 representaban el 90% de la producción total de cobre (Jorrat, 2021).

La inversión extranjera se encontraba regulada por el DL 600, el cual otorgaba a las empresas mineras con capitales extranjeros el gozo de la invariabilidad tributaria. Esto quiere decir que el Estado se comprometía con las empresas extranjeras a no cambiar las reglas de juego durante décadas a través de la firma de contratos de inversión con el Estado chileno (Ramos, 2011). Este Decreto Ley fue derogado en 2016, aunque sus efectos se mantienen vigentes incluso en la actualidad, impactando directamente en el

royalty creado en 2005, conocido como Impuesto Específico a la Actividad Minera (IEAM) (Jorrat, 2021).

Este nuevo impuesto progresivo sobre el resultado operacional de la actividad minera fue el primer royalty en aplicarse a la actividad minera dirigido a toda persona natural o jurídica que extraiga y venda minerales (Jorrat, 2021). Si bien es cierto se comenzó a aplicar desde 2006, este no era de carácter obligatorio para casi ningún proyecto de minería del cobre que se encontrara en explotación, puesto que se encontraban amparados por el Decreto Ley 600 que les otorgaba el beneficio de la invariabilidad tributaria (Jorrat, 2021).

Es entonces que al igual que en Perú, en pleno contexto del boom de los *commodities* se evidencia un profundo descontento por las ganancias excesivas de las empresas mineras y la falta de capacidad de fiscalización tributaria que tenía el Estado chileno para poder sacar provecho la alta volatilidad de precios mundiales. Los principales críticos del régimen tributario vigente en ese entonces aseguraban que Chile era un paraíso para la inversión de las empresas mineras extranjeras quienes aprovechaban los beneficios y los vacíos legales del sistema (Ramos, 2011). En 2011 en la discusión se tomaba como referente la reforma tributaria de Ollanta Humala, con el fin de brindarle la importancia necesaria y el carácter político que se otorga al tema en cuestión (Ramos, 2011).

La crítica que surge desde la opinión pública chilena y la academia recae principalmente en la deficiente recaudación tributaria de las sobreganancias de las empresas mineras durante el periodo de la bonanza del precio de los metales. El Estado al ser dueño de las reservas minerales agotables tiene la obligación de cobrar las regalías por el derecho de extraerlas (Dammert y Arellano, 2020). Por eso mismo, al tener un recurso sumamente valioso de acuerdo con el contexto en el cual se desarrolla la investigación, el Estado debería cobrar mucho más por su explotación (Ramos, 2011).

Entre 2005 y 2009, se calcula que el Estado chileno “regaló” aproximadamente US\$10 mil millones anuales a las empresas mineras producto de las utilidades extraordinarias. Esto no se relaciona con una eficiente gestión de los recursos por parte de las empresas extranjeras, sino con el alto valor del cobre que transaba en el mercado

por aquellos años (Ramos, 2011). Si bien es cierto desde 2005, gracias a la introducción del Impuesto Específico a la Actividad Minera (IEAM) el Estado participa mucho más activamente en el porcentaje de ganancias de las empresas mineras, de acuerdo con diversos expertos este aún sigue siendo insuficiente (Ramos, 2011).

Las cosas comienzan a tomar un rumbo distinto a partir del 2010, cuando en el gobierno de Sebastián Piñera se aprueba el proyecto de ley que modifica el IEAM estableciendo una escala de tasas progresivas reemplazando la tasa plana del 5% con el objetivo de financiar la reconstrucción luego del terremoto acontecido en Chile (Jorrat, 2021). Motivado por los desastres naturales que afectaron la zona central chilena, la normativa minera cambia y la industria minera acepta de forma transitoria y voluntaria, un cambio en cuanto a la tributación minera, sometiéndose al nuevo régimen de tasas, aunque dependiendo de ciertos márgenes operacionales mineros (Consejo Minero, 2018).

Entonces un conjunto de factores, configurados por el precio mundial del cobre y los cambios en materia tributaria impuestos por Piñera, harían que el aporte de las mineras se duplicara hacia el 2010. Por ejemplo, solo en lo que respecta al primer semestre del año 2011, se entregó al Estado un total de US \$282,4 millones, lo que representa un 91.6% más que el mismo semestre correspondiente al año anterior (Ramos, 2011). Estas nuevas reglas de modificación del IEAM se mantienen vigentes hasta el 2023, fijando incentivos que definen la invariabilidad tributaria hasta el fin del contrato (Ramos, 2011). Debemos entender la recaudación del nuevo IEAM, como parte del Impuesto de Renta de Primera Categoría, puesto que cuando se efectúa el pago, representa un anticipo a cuenta del impuesto a la renta definitivo que tienen que pagar las empresas al Estado (Cavada, 2019).

De acuerdo con la investigación de Marcela Ramos, a pesar de la importante recaudación fiscal, conforme a la perspectiva de importantes tecnócratas chilenos como Villarzú y Titelman, esta fórmula económica siguió con el favorecimiento excesivo de la industria minera (2011). Al introducirse casi al final del auge del precio de los *commodities*, los Estados debían hacer ajustes en cuanto a la forma en la que se captan los aportes mineros y aprovechar la oportunidad de captar la mayor parte de excedentes

(Ramos, 2011). Sin embargo, al igual que en el caso peruano, la idea de presentar cambios en la legislación tributaria desataba un conjunto de críticas y especulaciones respecto a cómo estos cambios podrían afectar a la inversión extranjera y a la dinámica económica en sí (Ramos, 2011).

Resulta importante considerar que existen ciertas diferencias en las estructuras económicas, financieras y políticas que benefician la aceptación de cambios tributarios en el régimen chileno sin afectar la inversión extranjera en contraposición con el caso peruano. En primer lugar, tenemos que la estabilidad política al menos durante el periodo estudiado, fue un factor determinante que le otorgaba una mayor seguridad a la inversión de capital extranjero (Ramos, 2011).

Asimismo, para los capitales extranjeros, Chile presenta una mejor calificación en cuanto al índice de riesgo y de potencial minero lo cual se traduce en menos intereses al pedir préstamos en bancos internacionales (Ramos, 2011). Dentro de este rubro consideramos retos que incrementan los riesgos de inversión minera, tales como el manejo de problemáticas sociales producto de la desconfianza de la actividad minera, la promoción de transparencia respecto a la gestión de los recursos, entre otros (Instituto Peruano de Economía, 2011). De igual manera, los inversionistas no presentan mayores problemas en cuanto a una legislación ambiental distinta por regiones como en el caso de países federales puesto que las normas en Chile no cambian de acuerdo al lugar donde se realice la extracción, sino que rige en todo el país (Ramos, 2011).

Es entonces que las condiciones para la explotación minera en Chile son bastante atractivas para la inversión extranjera, debido a los bajos costos, la infraestructura relativamente buena y el alto potencial de ganancias amparado por el régimen tributario (Ramos, 2011). Asimismo, debemos considerar que, al ser un país sumamente angosto, las minas se encuentran mucho más próximas a los puertos y el transporte se hace más sencillo y económico. (Ramos, 2011). Las condiciones geográficas también permiten que las minas de cobre se encuentren, en su mayoría, bastante más alejadas de las comunidades, lo cual reduce el riesgo de paralización de actividades por conflictividad social (Instituto Peruano de Economía, 2011).

## 5.2 El nexo entre Estado y empresa chileno

En la región Latinoamérica usualmente se presentan posturas irreconciliables entre quienes se muestran favorables a la intervención estatal en materia económica y quienes condenan la participación del Estado en políticas de inversión y producción. Históricamente los defensores de ambas corrientes mantienen un juego de suma cero sin considerar que la realidad histórica muestra una interacción entre los grupos económicos y los tomadores de decisiones más cercana de lo que se podría pensar. La experiencia de la reestructuración económica neoliberal del caso chileno es una muestra de ello. Esta vinculación tuvo efectos que impactaron directamente en la confianza de los empresarios, quienes contribuyeron junto a los actores estatales con la toma de mejores decisiones de inversión y producción, además de afectar positivamente la calidad del crecimiento económico (Silva, 1996).

Para poder explicar la imposibilidad de la convergencia entre ambas posturas debemos remontarnos a la instauración del modelo ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones), un modelo económico que se desarrolló luego del fin de la Gran Guerra y la Gran Depresión de 1929. Este se instaura en América Latina como un intento de paliar la crisis debido a la falta de elaboración de productos que comúnmente provenían de Europa. También surge como una respuesta a las medidas proteccionistas de los países del centro, ya que su crecimiento industrial rápidamente se estanca y retrocede (Knight, 2014). En los Estados de los países latinoamericanos surgió una conciencia cada vez más fuerte acerca de la necesidad de intervenir en la economía para evitar que se repitan situaciones como la que se presenta y poder tomar el rol predominante en el camino del desarrollo e industrialización (Cardoso y Helwege, 2018). Este modelo resaltaba la importancia de las empresas en propiedad del Estado, puesto que presenta un fuerte tinte nacionalista. En Latinoamérica, el Estado intervino en áreas estratégicas en las cuales el sector privado no tenía la intención de invertir (Bulmer, 2017).

El argumento del punto de vista a favor del mercado se fundamenta en el fracaso y agotamiento del modelo ISI. Entre las causas internas tenemos que el modelo produjo más pobreza la cual devino en el agotamiento del capital humano necesario para continuar con el proceso, lo cual lo volvía inherentemente inviable (Cardoso y Helwege,

2018). Asimismo, como causas externas tenemos la irrupción de nuevos mercados como el asiático que tuvo una gran expansión industrial lo cual impidió que las pequeñas economías latinoamericanas pudieran competir contra ella (Fundación BBVA, 2010). Finalmente “la década perdida” terminó por socavar las condiciones propias para el modelo ISI. Esta se caracterizó por un sobreendeudamiento de los Estados, la recesión mundial, y un aumento de las tasas de interés (Parodi, 2015).

Si bien los choques internacionales y los fallos del mercado derivaron en la búsqueda de soluciones enfocadas en el Estado como actor principal en la búsqueda de soluciones, lo concreto fue que el modelo ISI fue ineficaz y aumentó considerablemente los déficits fiscales, además de alimentar la inflación y la atrofia de los mercados financieros (Giraldo,1996). Nuevamente la solución estuvo orientada al mercado, con políticas monetaristas para estabilizar la economía y controlar los gastos fiscales (Silva, 1996). Se establecieron economías abiertas exportadoras, se aplicó la privatización de diversos sectores económicos, la creación de mercados financieros privados y se mantuvo una disciplina fiscal estricta. Además de ello, se redujo considerablemente el aparato estatal burocrático y de su participación directa en las decisiones económicas (Silva, 1996). Es con este contexto previo que podemos enfocarnos en el caso particular de Chile.

Para el caso chileno, nos encontramos con un Estado que presenta una estructura estrecha, jerárquica y ordenada a nivel ministerial. Asimismo, la coherencia de la estructura misma favorece las asociaciones con los grupos empresariales a través de niveles efectivos de influencia del poder empresarial que se materializan en el establecimiento de la agenda y la formulación de políticas (Silva, 1996). El nivel de vinculación a gran escala entre las principales empresas ofrece un foro donde se agrupan los distintos intereses del capital económico chileno y se forman las coaliciones políticas empresariales para garantizar su participación en las fases del proceso político de establecimiento, formulación y aplicación de una política económica (Silva, 1996).

La experiencia chilena indica que el nexo Estado - empresa cobra vital importancia durante los periodos de recesión, tiempos en los cuales los tomadores de decisiones vienen diseñando e implementando políticas de reestructuración económica para tratar

de mitigar y enfrentar los efectos adversos de las crisis económicas (Silva, 1996). Para Silva, es importante que en un principio se establezcan los lineamientos básicos de la política económica para que progresivamente la participación del sector empresarial disminuya hasta incluso no ser necesaria. La alta vinculación entre el sector empresarial y el Estado chileno ha hecho que el empresariado se sienta seguro de las decisiones tomadas por el gobierno, puesto que tiene la certeza de que las soluciones a los problemas económicos no irán en contra de los intereses empresariales, es decir, que el interés nacional vaya de la mano con el interés de los empresarios (1996).

Los empresarios se han sentido seguros de que las soluciones a los problemas económicos nacionales no irán en detrimento de sus intereses, [...] los responsables políticos se han beneficiado en el diseño de las políticas. [...] La interacción entre los responsables políticos y los capitalistas en los procesos de transformación neoliberal son importantes para la inversión y la producción y, por tanto, en última instancia, para la calidad del crecimiento económico (Silva, 1996, p. 310)

La consolidación del nexo Estado - empresa en Chile tiene sus raíces en las políticas neoliberales radicales aplicadas durante el gobierno militar en 1975, las cuales derivaron en la sustitución de los instrumentos de intervención del Estado por el mercado (Silva, 1996). Con la intención de inducir a la confianza de los inversores al disminuir el factor riesgo, durante este periodo se introdujeron programas draconianos de estabilización económica y la liberalización completa de los precios y el comercio chileno, los cuales no contribuyeron mucho a la estimulación de la inversión extranjera (Silva, 1996).

Luego de 1979 se experimentó un gran periodo de liquidez internacional con el cual la economía de Chile presenció un pequeño auge; una de las principales razones de este fue la estructura en la cual los tomadores de decisiones y los grandes empresarios interactuaban (Silva, 1996). Es en este punto que se empieza a forjar un primer vínculo entre un sector del empresariado y el gobierno militar. El Estado como organismo autónomo funcionaba bajo el dominio unipersonal de Pinochet, lo cual generaba un aislamiento de los principales responsables de las decisiones políticas de la mayoría de los grupos de presión económicos, ya que las decisiones las concentraban el Ministerio de Finanzas y el Banco Central (Silva, 1996). Esta situación reducía los puntos de acceso

del empresariado, además de reducir la capacidad de otros ministerios para tomar injerencia en las decisiones e incluso impugnarlas (Silva, 1996).

Ahora pues resulta necesario tomar en cuenta que los tomadores de decisiones, los famosos *chicago boys*, quienes eran burócratas provenientes de la sociedad civil altamente ideologizados, buscaban la intermediación financiera y al sector inmobiliario dejando de lado a la inversión en la producción (Silva, 1996). Los nuevos responsables de la política económica se encontraban vinculados a los conglomerados internacionalistas como Cruzat Larrain y BHC, los cuales se enfocan justamente en la intermediación financiera, comercial y empresas que competían con las importaciones. El incipiente nexo Estado empresa se evidencia en que los principales ministerios e instituciones que tomaban las decisiones económicas estaban dirigidos por personas con un vínculo sumamente estrecho con estos conglomerados internacionales, por lo cual tenían un acceso privilegiado que les permitía moldear las reformas políticas, participar en el establecimiento de la agenda y la formulación de las políticas mismas (Silva, 1996). La información privilegiada que compartían estos funcionarios en materia de decisiones claves les permitió crear empresas de intermediación financiera

Durante esta etapa, los representantes de los conglomerados tenían acceso privilegiado a información durante la fase de formulación de políticas económicas, el cual les permitía participar a su vez en la aplicación de la misma, lo cual terminó siendo perjudicial para la estabilidad económica del país (Silva, 1996). La violenta expansión de los conglomerados se basó en operaciones apalancadas, que se entienden básicamente como endeudarse para poder invertir (Giner, 2021). El énfasis en la intermediación financiera hizo que los conglomerados dejaran de invertir en el sector productivo, se agruparon en torno a las empresas industriales e instituciones financieras con el fin de captar la mayor parte del ahorro tanto nacional como internacional (Silva, 1996).

El sistema de interacción entre el Estado y los grupos empresariales funcionó relativamente bien hasta que se produjo una gran desaceleración económica, la cual agotó la liquidez internacional y subieron los intereses internacionales, lo cual desencadenó en un desastre económico para Chile. (Silva, 1996). Podemos concluir que, en ese periodo, el nexo Estado- empresa afectó los patrones de inversión puesto que los

niveles de confianza eran distintos. Mientras que entre los grupos empresariales que se encontraban vinculados a lo conglomerados existía una confianza en el futuro puesto que tenían acceso a información confidencial y al proceso de formulación, en los otros más tradicionales, los líderes de los grupos empresariales se sentían desorientados de cara al futuro (Silva, 1996)

El siguiente momento del vínculo Estado - empresa se dio durante el llamado neoliberalismo pragmático, un enfoque mucho más dócil que tuvo inicio en 1983 (Campos, 2013). Durante este periodo, se mantuvieron los instrumentos favorables al mercado, aunque el rol del Estado se incrementó a través de la intervención de los mercados con el fin de lograr la estabilización de los precios, impulsar la producción y establecer altos niveles de rendimiento (Silva, 1996). Es en este punto que se establece un sistema diferente de interacción entre los tomadores de decisiones y los grupos económicos, el cual tiene un impacto positivo en la inversión y el crecimiento económico (Silva, 1996). La característica diferencial de este renovado sistema de interacción radica en la mezcla de burócratas de carrera con experiencia y de formación financiera en agencias tradicionales, quienes ocuparon los más altos cargos de los principales ministerios, Economía y Hacienda (Silva, 1996). Estos nombramientos se dieron con el fin de recuperar la confianza de las élites empresariales y evitar que se unieran a la creciente oposición.

Tras la estabilización de la economía, nos encontramos con funcionarios experimentados y tecnócratas flexibles dirigiendo los principales ministerios, los cuales trabajaban de la mano con importantes hombres de negocios quienes dirigían los ministerios sectoriales (Silva, 1996). Los representantes estatales tenían intereses tanto nacionales como internacionales de cara al mercado, pero la diferencia radica en que no se encontraban tan estrechamente vinculados a solo unos cuantos conglomerados como los del periodo anterior (Silva, 1996).

La comunicación entre los ministros y los gremios empresariales se da en distintos niveles. Estas grandes asociaciones empresariales se agrupaban en una organización llamada Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), la cual discutía directamente con los banqueros centrales y el titular de Hacienda los tipos de cambio, de

interés y la política monetaria (Silva, 1996). Cabe recalcar que la negociación entre el sector privado y el público se da sobre la base de criterios técnicos, la existencia de la CPC fue un factor clave para frenar el neoliberalismo radical, superando las diferencias entre sectores y consensuando en la búsqueda de un proyecto nacional (Silva, 1996). La importancia de la institucionalización de la asociación del sector empresarial radica en que significó la unidad más importante para presentar las iniciativas de presión en representación gremial de la CPC, presentando un planteamiento con una notable capacidad técnica a largo plazo (Silva, 1996). Es así que este nuevo planteamiento en el nexo Estado- Empresa contribuyó a la recuperación económica de Chile; la inclusión del sector privado contribuyó significativamente en la inversión (Campos, 2013).

La última etapa del nexo Estado - Empresa se caracteriza por un cambio en el régimen político, el retorno a la democracia en la década de los noventa. La Concertación de Partidos por la Democracia se comprometió expresamente a continuar con el desarrollo económico del país sin alterar el modelo en general y preservando los valores liberales en una sociedad chilena en plena transición democrática (Silva, 1996).

El principal desafío en esta nueva etapa, era preservar la confianza de los inversores, al mismo tiempo que mantener la buena relación con el empresariado y evitar conflictos de intereses (Campos, 2013). Es por ello que se introduce un sistema de interacción no institucionalizado entre el empresariado y el Estado, el cual se materializaba a través de mecanismos de consulta, en los cuales se pedía su opinión y se negociaba cualquier cambio sustancial respecto al modelo neoliberal pragmático seguido desde el gobierno del general Pinochet (Silva, 1996). La importancia de este mecanismo de consulta radica en que se aplicaba desde la formulación y le brindaba al empresariado una suerte de poder de veto que podían aplicar cuando consideraban que alguna política económica no favorecía a sus intereses (Silva, 1996).

Como adelantamos en el principio, en esta etapa final del nexo Estado - empresa, la presencia de los representantes del empresariado en el gabinete ministerial ya no era necesaria para asegurar la confianza de la inversión nacional y extranjera, por lo que este ya no se componía en su totalidad por empresarios y burócratas carrera (Silva, 1996). Asimismo, se mantuvo el rol principal de la CPC, que como asociación empresarial

principal permitió que la interacción se haga mucho más fluida en la transición democrática (Fairfield, 2010). La CPC se encargó de filtrar las posibles divergencias dentro del nexo Estado - empresa, para que solo las que consideraban más importantes, sean parte del debate público y salgan de la esfera de negociación privada (Fairfield, 2010).

En tiempos de democracia, el proceso de elaboración de políticas económicas era el siguiente: Los representantes del Estado fijaban la agenda de los cambios graduales en los que se buscaba incidir; luego, las comisiones técnicas elaboraban el proyecto de ley y se coordina directamente con el gremio empresarial al cual afecta esta política; después, el empresariado formaba su propia comisión técnica para estudiar la propuesta, presentar observaciones y formular algunos cambios; finalmente, teniendo como base el intercambio de información a través de las evaluaciones técnicas, los representantes tanto del Estado como del empresariado negocian para obtener el resultado final de la política (Silva, 1996).

Es importante prestar particular atención al proceso que se seguía para la elaboración de las políticas durante esta etapa del nexo Estado - empresa chileno, puesto que sigue un curso muy similar al que se siguió en el caso de estudio de esta tesis; es decir, las reformas tributarias efectuadas en el sector minero peruano en 2011. Podemos concluir que la facilidad de acceso a la información durante cada etapa del proceso de formulación de políticas económicas, la flexibilidad para negociar y el compromiso expreso de La Concertación de Partidos por la Democracia por mantener el modelo económico, permitieron que el empresariado refuerce su confianza y se trabaje conjuntamente alineando intereses por el bienestar general de Chile (Silva, 1996).

## Conclusiones

Tras haber realizado una exhaustiva reconstrucción del proceso; definir la importancia y el papel que juega cada uno de los actores dentro de la reforma del sistema tributario minero efectuada en 2011; así como el aporte de la experiencia comparada con el caso chileno, la conclusión de la presente tesis se encargará de recopilar los argumentos y factores por los cuales se considera que la negociación que tiene como resultado final el “Acuerdo Minero”, se constituye dentro del marco positivo del nexo Estado- empresa peruano. Como parte de la construcción del nexo tenemos casos previos y posteriores que nos ayudan a delimitar que la forma en la cual se negoció el “Acuerdo Minero” constituye verdaderamente la relación positiva de cooperación, colaboración y alineamiento de intereses para la promoción del desarrollo económico, político y social. Solo dentro de ciertas limitadas condiciones, el Estado puede maximizar sus beneficios e imponerse en la negociación conjunta con el sector empresarial.

En primer lugar, tenemos el caso del denominado “Óbolo Minero” efectuado durante el segundo gobierno de Alan García como un primer acercamiento entre el Estado y el sector empresarial, con unos resultados totalmente favorables al poder empresarial. Al igual que en el caso chileno, el nexo se debe construir a lo largo de un proceso con distintos pesos y actores que deben estar involucrados para el correcto desarrollo del mismo. Si bien es cierto el hecho de tener pocos actores involucrados en la negociación ayuda a ordenar ideas, posturas y opiniones, además de que la negociación no salga de los márgenes establecidos, para el caso de García este fue un factor negativo. Justamente la falta de una postura clara, un equipo articulado y la ausencia de algunos sectores importantes para la negociación hicieron que el empresariado tenga todas las de ganar y postergue la formulación de una adecuada reforma tributaria durante el superciclo de precios.

Como segundo caso tenemos el fallido intento de reforma tributaria propuesta por Pedro Francke a principios del gobierno de Pedro Castillo. Francke primero exigió las facultades legislativas, para luego recién pasar por el proceso de negociación. Como hemos visto a lo largo del desarrollo de los capítulos, la negociación del “Acuerdo Minero”, siguió todos los pasos de una negociación política entre el empresariado y el Estado; es decir, hubo negociación, acuerdo, y finalmente una ley del congreso. Eso en conjunto con

los demás factores contextuales hicieron que la reforma no prosperara. Pedro Francke “pudo reescribir la historia, pero no pudo seguir el proceso”.

El nexo Estado - empresa toma lugar a partir del liderazgo del MEF, Luis Miguel Castilla y Luis Alberto Arias. El MEF tenía un equipo negociador fuerte y alineado conformado por personas de la misma escuela, por lo que hubo grandes coincidencias en lo que se tenía que plantear, en cuanto a los principios, modelos y aproximación de las cargas tributarias. Estos funcionarios eran afines al poder empresarial, por ello la negociación con Apoyo Consultoría fue fructífera, puesto que los objetivos de ambos equipos estaban insertos dentro del modelo de desarrollo económico. Es importante recalcar que el análisis del caso en cuestión demuestra que es solo dentro de ciertas limitadas condiciones, que el Estado puede maximizar sus beneficios e imponerse en la negociación conjunta con el sector empresarial. Solo en la colaboración de manera estructurada, con una postura y argumentos claros, además de equipo preparado y afín al sector empresarial, es que se puede llevar a cabo una reforma de tamaño envergadura; es decir, a través del nexo Estado - empresa. Fuera del mismo, resulta virtualmente imposible la posibilidad de pensar en una correcta reforma del régimen tributario minero.

Respecto a las preguntas de investigación, la presente tesis se ha encargado de reconstruir totalmente el proceso mediante el cual se aprueba el “Acuerdo Minero”. Se ha obtenido información de primera mano de los actores que tuvieron un rol determinante tanto del equipo técnico del Estado como de los representantes de Apoyo Consultoría, intermediarios en la negociación de la SNMPE. De igual manera se contó con el apoyo de diversos especialistas en la materia y personalidades afines al proceso. La dificultad de la investigación de casos que impliquen negociaciones entre el sector empresarial y el sector privado radica en el secretismo con el que se manejan estos casos. Para los fines de la investigación se ha podido recabar esa información satisfactoriamente y gracias a ello el estudio no solo se queda en un plano descriptivo, sino que permite introducir la posibilidad de que los frutos de la negociación sean una muestra del valor positivo del nexo - estado empresa peruano.

En primera instancia podríamos decir que el poder empresarial tiene un mayor poder e influencia dentro del marco de la negociación. Esto es evidente; es el equipo

técnico de Humala el que agrupa todos sus esfuerzos para lograr conseguir un acuerdo favorable a los intereses de ambas partes. El sector empresarial, se da cuenta de la existencia de una multiplicidad de factores que hacen inevitable la introducción de una reforma en el marco tributario vigente, por lo que se anticipan y presentan una contrapropuesta que sea lo suficientemente positiva para el sector público y no represente un peligro sustancial a sus objetivos empresariales.

A lo largo de todos los años en los que los precios de los *commodities* se encontraban en alza, el sector empresarial impidió que se llevaran a cabo reformas para recaudar una mayor tributación por las sobreganancias mineras. Incluso posteriormente al Acuerdo Minero, tenemos que Perú es el único país que no realizó una reforma tributaria estructural a lo largo del superciclo de precios.

Tabla 11

Modificaciones tributarias estructurales en la región

| País     | Modificaciones tributarias (11) | Reformas tributarias (3) | Reformas tributarias estructurales (4) |
|----------|---------------------------------|--------------------------|--|
| Chile    | 2010 y 2012                     |                          | 2014                                   |
| Colombia | 2013 y 2015                     | 2010, 2014               | 2012, 2016                             |
| México   | 2011, 2012, 2014 y 2015         |                          | 2013                                   |
| Perú     | 2011, 2014 y 2016               | 2012                     |  |

Fuente: José de Echave, comunicación personal, 02 de mayo de 2023.

Resulta importante tener en cuenta que el viraje a la derecha de Ollanta Humala tuvo lugar mucho antes de la campaña electoral del 2011. La temprana aceptación del consenso económico existente y la marcha hacia el centro no tendría por qué ser una sorpresa. Aunque la pareja presidencial mantuviera cierta crítica al gobierno y se buscaran algunas reivindicaciones concretas, como la reforma tributaria; era esencial para ellos mantener una buena relación y gobernar de la mano con el empresariado. Afirmar que Ollanta Humala fue capturado por el poder empresarial puede ser un enfoque que no solo desconoce la agencia del individuo, sino que no toma en cuenta las

estrategias y alianzas políticas que los actores emplean para sobrevivir en la arena política

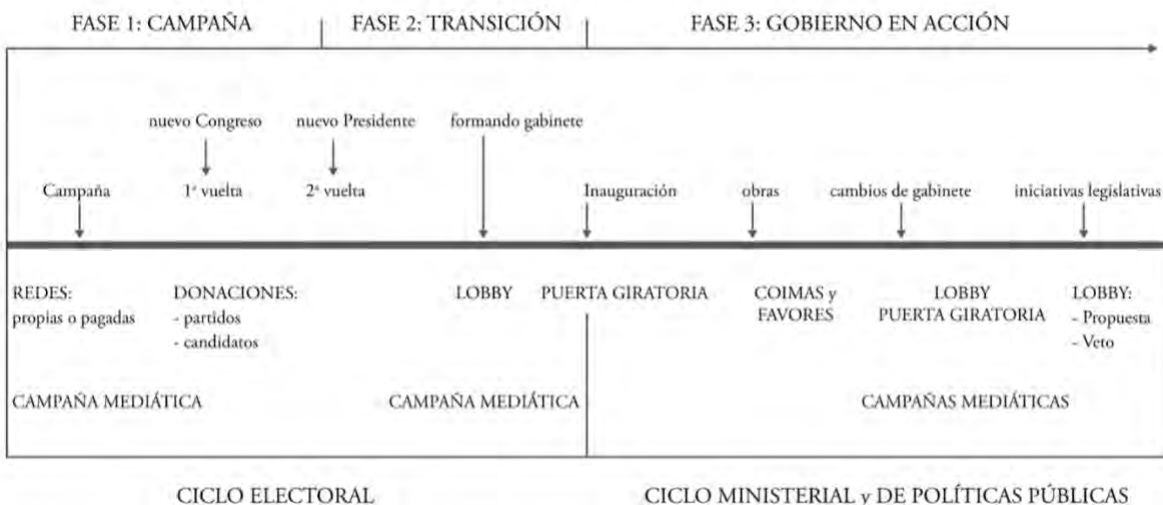
Asimismo, este representa un caso de “negociación real, concreta e inédita del estado peruano”. Se siguen todos los procesos establecidos, se da una negociación, se llega a un acuerdo, y finalmente se aprueba la ley en el Congreso. Respecto al “Acuerdo Minero” se tienen múltiples posturas críticas; como hemos podido observar a lo largo de la reconstrucción del proceso, todos los miembros del “Equipo Burneo” y diversos especialistas coinciden en que se pudo hacer algo más para aumentar la recaudación tributaria. Sin embargo; considero que enfocarse en el punto de si la reforma fue buena o mala termina por quedarse en el plano subjetivo de las infinitas posibilidades que se pueden dar en una negociación. Finalmente, la presente tesis se enfoca en lo que se logró; es decir, en los resultados concretos que dejó la negociación público - privada.

Se han analizado todos los recursos y mecanismos por los cuales ambas partes negociantes sacaron provecho de la reforma. Por una parte, el equipo de Humala logró conseguir finalmente los ingresos fiscales que sirvieron para implementar muchos de los programas sociales del candidato nacionalista. Por otro lado, el equipo empresarial logró una reforma a las sobreganancias que no afectó la competitividad del sector minero y no puso en riesgo las inversiones y el ingreso de capital extranjero.

Usualmente los estudios de captura estatal suelen restarle agencia a la acción del gobierno. Como hemos visto a lo largo del proceso, la evidencia demuestra que para el caso del “Acuerdo Minero” el poder empresarial no capturó al gobierno de Ollanta Humala, por lo que este y su equipo técnico no se vieron impedidos de negociar y presentar propuestas y estrategias alternativas para imponerse en la negociación frente al sector empresarial. El enfoque de captura estatal no contempla que, en ciertos casos como este, ser “capturado” podría ser una ventaja comparativa y permitiría que los intereses del Estado se puedan amalgamar con los del poder empresarial, demostrando cierto nivel de autonomía y aplicándola con el objetivo de obtener el mejor resultado posible dentro de un esquema desigual de oportunidades. Finalmente, es importante comprender que la captura es temporal, esto quiere decir que la influencia no es permanente.

Gráfico 6

Francisco Durand: Donaciones electorales y otros mecanismos de influencia en el ciclo político y de políticas públicas



Fuente: Emilio Salcedo, comunicación personal 01 de diciembre de 2023.

Resulta relevante tomar en consideración el tiempo en el cual transcurre la negociación del acuerdo político. El gráfico 6 evidencia las influencias externas que intervienen durante los ciclos políticos elaborada por Francisco Durand, quien nos muestra un periodo “regular” para los casos de captura absoluta. Para la negociación del “Acuerdo Minero”, tenemos que este se realizó en un momento preciso en el cual el gobierno aún tenía “la sartén por el mango”. Ollanta Humala y su equipo técnico hacen uso del capital simbólico para poder definir el marco del Acuerdo Minero. Este representa un caso inédito en el que existió una posibilidad u oportunidad en la que el Estado pudo actuar de manera mucho más autónoma de lo que normalmente lo suele hacer. Fue un tema de desconfianza o miedo por la cual el sector empresarial se sienta a negociar con el gobierno. El factor político es justamente el perfil de Ollanta Humala, el cual genera que exista un margen de maniobra para negociar el acuerdo.

Otra importante conclusión es que no lograr consensos y acuerdos políticos implica uno de los datos más dramáticos de la realidad que brinda este análisis. La presente tesis busca analizar lo que existió; no lo que se debió hacer o lo que se hizo

mal. En los momentos en los cuales el país ha debatido reformas tributarias, el no lograr consensos entre los diversos sectores y fuerzas políticas del Estado, solo ha logrado seguir beneficiando al sector empresarial en detrimento de los intereses del Estado. Finalmente, no debemos pasar por alto el conjunto de factores favorables que propiciaron la introducción de las reformas en la legislación tributaria minera. Sin embargo; si bien son importantes, no determinan el porqué de la realización de la reforma en ese contexto en específico. El factor contextual representa una variable importante que posibilita que la reforma entre en agenda política; pero las variables presentadas con anterioridad son mucho más determinantes en la negociación y aprobación de las leyes N.º 29788, que modifica la Ley N.º 28258 de Regalías Mineras, la ley N.º 29789, que establece un impuesto especial a la minería, y la ley N.º 29790, que define el marco legal del Gravamen Especial a la Minería.

El “Acuerdo Minero” aprobado en 2011 significó la más importante modificación del régimen fiscal en los últimos 40 años. Como menciona Luis Alberto Arias, quien finalmente constituyó la pieza clave del nexo Estado - empresa peruano, “dentro de la negociación siempre se puede obtener más, así como se puede perder más”. La presente investigación representa un pequeño aporte a la literatura respecto a las negociaciones público - privadas. Se presenta un ejemplo de la relación positiva de cooperación, colaboración y alineamiento de intereses del sector empresarial y el Estado para la promoción del desarrollo económico, político y social del país. Se espera que posteriormente se puedan ampliar los estudios que analicen los tipos de relación existentes entre el sector empresarial y el Estado, dejando de lado la presentación de ambos como enemigos naturales sino como agentes que colaboran conjuntamente para el progreso del país.

## Referencias Bibliográficas

Actis, E., Lorenzini, M., & Zelicovich, J. (2016). Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: Claves para la interpretación de su relación. En A. Busso (Ed.), Modelos de desarrollo e inserción internacional: Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011. UNR Editora.

Agencia Andina. (13 de noviembre de 2010). Humala asegura que no aplicará modelo Chávez ni realizará estatizaciones. Andina. <https://andina.pe/ingles/noticia-humala-asegura-no-aplicara-modelo-chavez-ni-realizara-estatizaciones-327689.aspx>

Agencia Andina. (14 de agosto de 2011). Presidente Humala: impuesto a sobreganancias mineras no afectará competitividad del sector. Andina. <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=373760>

América Economía (24 de agosto del 2011). “Hochschild avanza con proyectos peruanos pese a reforma tributaria”. Minería Chilena. <https://www.mch.cl/2011/08/24/hochschild-avanza-con-proyectos-peruanos-pese-a-reforma-tributaria/>

Arias Minaya, L. A. (2012). Las reformas tributarias implementadas en los primeros meses del gobierno de Humala y los retos futuros. En Ollanta Humala: Balance de un gobierno “ni de izquierda ni de derecha” (p. 31-38). Grupo Propuesta Ciudadana.

Aricó, J. (2012). Nueve lecciones sobre economía y política en el marxismo: Curso de El Colegio de México. Buenos Aires.

Asencio, M. A. (1972). Ciencia Política y Grupos de Interés. Revista Española de la Opinión Pública, 440

Asociación de Contribuyentes (14 de diciembre del 2021). Régimen Tributario Minero: Lo importante de un buen diagnóstico. Asociación de Contribuyentes del Perú. <https://tucontribuyes.com/regimen-tributario-minero-lo-importante-de-un-buen-diagnostico>

Baca, E. (2015). Impactos económicos de la crisis de las materias primas en el Perú. *Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas*, 76, 59-70. Recuperado de [http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/revistaSSA76\\_VF.pdf](http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/revistaSSA76_VF.pdf)

Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. (2017). Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: Mapping the archipelago of excellence in Brazil. En M. Centeno, A. Kohli, & D. Yashar (Eds.), *States in the developing world* (p. 157-183). Cambridge University Press.

Bird, M. (1992). Tax reform in Latin America: A review of some recent experiences. *Latin American Research Review*, 27(1), 7-36.

Block, F. (1977). The ruling class does not rule: Notes on the Marxist theory of the state. *Socialist Revolution*, 33, 6-28.

Bulmer-Thomas, V. (2017). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica.

Campos, F. (2013). Antecedentes del neoliberalismo en Chile (1955-1975): El autoritarismo como camino a la libertad económica [Memoria de licenciatura, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Departamento de Ciencias del Derecho]. [https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/114731/de-campos\\_f.pdf](https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/114731/de-campos_f.pdf)

Canel, E., Idemudia, U., & North, L. L. (2010). Rethinking extractive industries: Regulation, dispossession and emerging claims. *Canadian Journal of Development Studies*, 30(1-2), 5-26.

Cardoso, E., & Helwege, A. (2018). Import substitution industrialization. En *Modern political economy and Latin America* (p. 155-164). Routledge. Recuperado de <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780429498893-20/import-substitution-industrialization-eliana-cardoso-ann-helwege>

Cavada, J. (2019). Recaudación tributaria de la minería: Recaudación general, impuestos aplicables y situación del litio frente al impuesto específico a la actividad minera (Nº SUP: 119280). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27050/2/Recaudacion\\_Tributaria\\_Minera.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27050/2/Recaudacion_Tributaria_Minera.pdf)

Cavada, J., Hafner, A., & Weidenslaufer, C. (2014). Reformas tributarias comparadas, motivadas en la desigualdad, pobreza o educación. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Coen, D., & Grant, W. (Eds.). (2006). Business and Government: Methods and Practice (1st ed.). Verlag Barbara Budrich. <https://doi.org/10.2307/j.ctvddzw1n>

Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, 22(1), 111-140. Grupo Interuniversitario Postdata, Buenos Aires, Argentina.

Consejo Minero. (2018). Análisis comparado de carga tributaria en algunos países mineros. Recuperado de [https://consejominero.cl/wp-content/uploads/2019/03/An%C3%A1lisisestudio-comparado-Consejo-Minero-de-Chile-EY.-Versi%C3%B3n01\\_02\\_2018\\_final.pdf](https://consejominero.cl/wp-content/uploads/2019/03/An%C3%A1lisisestudio-comparado-Consejo-Minero-de-Chile-EY.-Versi%C3%B3n01_02_2018_final.pdf)

Dammert, J., & Arellano, J. (2020). Gobernanza de las industrias extractivas en América Latina. Natural Resource Governance Institute. Recuperado de <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/gobernanza-industriasextractivas-americalatina-capacitacion>

Dargent, E. (2012). El Estado en el Perú: Una agenda de investigación. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.

Dargent, E. (2014). Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú. Apuntes: Revista de Ciencias Sociales, 41(74), 9-40.

De la Vega, B. (14 de octubre del 2021). El Impuesto a las sobreganancias y sus posibles implicancias en el sector Minero. Prometheo - CDA. <https://prometheo.pe/el-impuesto-a-las-sobreganancias-y-sus-posibles-implicancias-en-el-sector-minero/>

Desde Adentro. (2021, 15 de septiembre). La recaudación ha crecido porque el marco tributario de la minería funciona. Desde Adentro. Revista de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Recuperado de

<https://www.desdeadentro.pe/2021/09/larecaudacion-ha-crecido-porque-el-marco-tributario-de-la-mineria-funciona/>

Devlin, R., & Moguillansky, G. (2010). Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. Naciones Unidas.

Diario Correo (29 de abril del 2011). “Fuerza 2011 impulsará reforma tributaria”. Diario Correo. <https://diariocorreo.pe/politica/fuerza-2011-impulsara-reforma-tributaria-485138/?ref=dc>

Dur, A., & De Bievre, D. (2008). The question of interest group influence. Journal of Public Policy, 27(1), 1-12. <https://doi.org/10.1017/S0143814X07000591>

Durand, F. (1994). Business and politics: Towards a new framework analysis based on the Peruvian case. Latin American Centre, Oxford University.

Durand, F. (2015). Poder político y gobierno minero. Lima: Cooperación.

Durand, F. (2016). Cuando el poder extractivo captura el Estado: Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú. Lima: Oxfam.

El Mundo (7 de junio del 2011). “Los técnicos de Humala preparan un plan para los 100 primeros días de gobierno”. El Mundo. <https://www.elmundo.es/america/2011/06/07/noticias/1307483085.html>

Evans, P. (1994). El estado como problema y como solución. Desarrollo Económico, 35(140), 529-563.

Fairfield, T. (2010). Business power and tax reform: Taxing income and profits in Chile and Argentina. Latin American Politics and Society, 52(2), 37-71.

Fairfield, T. (2015). Private wealth and public revenue in Latin America: Business power and tax politics. Cambridge University Press.

Flores-Macías, G. (2019). Introduction: The political economy of taxation in Latin America. En G. Flores-Macías (Ed.), *The Political Economy of Taxation in Latin America* (p. 1-24). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108655934.001>

Focanti, D., Hallerberg, M., & Scartascini, C. (2016). Tax reforms in Latin America in an era of democracy. *Latin American Research Review*, 51(1), 132–158. <http://www.jstor.org/stable/44000338>

Fuchs, D. (2007). *Business power in global governance*. Boulder, USA: Lynne Rienner Publishers. <https://doi.org/10.1515/9781685853716>

Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.

Fundación BBVA. (2010). *Las fuentes del crecimiento en Asia*. *Capital y Crecimiento*, 8. Recuperado de [https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/08\\_CyC\\_2010\\_web.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/08_CyC_2010_web.pdf)

Gana Perú (2010). *La Gran Transformación. Plan de Gobierno 2011 - 2016*. Comisión de Plan de Gobierno 2011-2016. Gana Perú [https://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno\\_ganaperu\\_2011-2016.pdf](https://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf)

Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America* (No. 25). University of California Press.

Gemma, G. (2021). ¿Qué son las operaciones apalancadas? *Escuela de Negocios y Dirección. Business Review*. Universidad Europea Miguel de Cervantes. Recuperado de <https://www.escueladenegociosydireccion.com/revista/business/finanzas/que-son-las-operaciones-apalancadas/>

Giner, G. (2023). ¿Qué son las operaciones apalancadas? *Escuela de Negocios y Dirección*. <https://www.escueladenegociosydireccion.com/revista/business/finanzas/que-son-las-operaciones-apalancadas/>

Giraldo, C. G. (1996). La política fiscal en el modelo de sustitución de importaciones. Cuadernos de Economía, 15(25), 85-112. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/13266>

Instituto Peruano de Economía. (2011). La tributación minera en el Perú: Contribución, carga tributaria y fundamentos conceptuales. Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/059028AB8F0A61EE0525785D0059DBE1/\\$FILE/la-tributacion-minera-en-el-peru-contribucion-carga-y-fundamentos-conceptuales.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/059028AB8F0A61EE0525785D0059DBE1/$FILE/la-tributacion-minera-en-el-peru-contribucion-carga-y-fundamentos-conceptuales.pdf)

Jorratt, M. (2021). Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú (LC/TS.2021/52 Documentos de Proyectos). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <http://hdl.handle.net/11362/46869>

Knight, A. (2014). The Great Depression in Latin America: An overview. En P. Drinot & A. Knight (Eds.), The Great Depression in Latin America (p. 276–339). Durham & London: Duke University Press.

La República (22 de mayo de 2019). “Gobierno oficializa óbolo minero”. Diario La República. <https://larepublica.pe/economia/266577-gobierno-oficializa-obolo-minero/>

Laval, C., & Dardot, P. (2015). La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal (2a ed.). Gedisa, Barcelona. Recuperado de <https://www.elmundo.es/america/2011/06/07/noticias/1307483085.html>

Lora, E. (2007). Trends and outcomes of tax reform. En E. Lora (Ed.), The state of state reform in Latin America (p. 185-212). Stanford University Press.

Lora, E. (2012). Structural reform in Latin America: What has been reformed and how it can be quantified (Updated version). Inter-American Development Bank Working Paper (346).

Lowi, T. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. World Politics, 16(4), 677-715. <https://doi.org/10.2307/2009452>

Mahon, J. (1997). Tax reforms and its determinants in Latin America, 1977-94: Implications for theories of state development. Comunicación presentada en abril de 1997 en la reunión de la Latin American Studies Association, Guadalajara, México. Recuperado de <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa97/mahon.pdf>

Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213.

Mazucca, S. L. (2012). Legitimidad, autonomía y capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32(3), 545-560. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300002>

Migdal, J., Kohli, A., & Shue, V. (1994). *State power and social forces: Struggles and accommodation*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). Metodología de cálculo y distribución de la Regalía Minera. MEF. [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100848&view=article&catid=150&id=5324&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100848&view=article&catid=150&id=5324&lang=es-ES)

Montoya, A. (2009). Elecciones peruanas 2006: Ollanta Humala, ¿comandante de los excluidos? [Tesis de maestría, FLACSO Ecuador]. Repositorio FLACSO Andes. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/805/3/TFLACSO-2009AMR.pdf>

Mujica, J. (2012). *El lobby y la negociación de intereses privados: Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el Parlamento peruano*. GIGAPP, España.

O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369.

Omelyanchuk, O. (2001). *Explaining state capture and the capture state modes: The cases of Russia and Ukraine*. Budapest: Central European University.

Parodi, C. (2015). *La crisis de la deuda en América Latina de la década de los ochenta*. Centro de Investigación, Universidad del Pacífico. Recuperado de

<http://srvnetappseg.up.edu.pe/siswebciup/Files/DD%201506%20Congreso%20Crisis%20de%20la%20Deuda1982.pdf>

Pedraglio, S., & Mormontoy, E. (2019). TLC Perú-China: El papel de los grupos de interés económico. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Portal Minero (16 de agosto del 2011). "Actividad minera creció hasta 70% en el primer semestre de 2011". Portal Minero. <https://www.portalminero.com/pages/viewpage.action?pagelId=6666858>

Ramos, L. (2014). Redes de lobby informal de los gremios empresariales frente a la administración pública del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo (2011-2012). [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio de Tesis PUCP.

Ramos, M. (19 de julio de 2011). Los enormes beneficios tributarios a los que acceden las empresas mineras en Chile. CIPER Chile. Recuperado de <https://www.ciperchile.cl/2011/07/19/los-enormes-beneficios-tributarios-a-los-queacceden-las-empresas-mineras-en-chile>

Ramos, M. (20 de julio de 2011). Royalty: Los millones de dólares que Chile regala a las empresas mineras. CIPER Chile. Recuperado de <https://www.ciperchile.cl/2011/07/20/royalty-los-millones-de-dolares-que-chileregala/>

Ricciardi, M. (2009). Lobbying en México y Argentina: Lo que la transición encontró. [Tesis de licenciatura, Universidad de las Américas Puebla]. Recuperado de [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/ricciardi\\_ma/capitulo\\_1.html](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/ricciardi_ma/capitulo_1.html)

Rosales, C. (25 de marzo del 2011). "Humala no ha cambiado: su plan de gobierno es estatista y autoritario". El Comercio. <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/humala-no-ha-cambiado-su-plan-gobierno-estatista-autoritario-noticia-732740/?ref=ecr>

RPP Noticias. (21 de julio 2009). Ollanta Humala se reunió con Mario Vargas Llosa en Madrid. RPP. <https://rpp.pe/politica/actualidad/ollanta-humala-se-reunio-con-mario-vargas-llosa-en-madrid-noticia-196159>

Sánchez, O. (2006). Tax system reform in Latin America: Domestic and international causes. *Review of International Political Economy*, 13(5), 772-801. <https://doi.org/10.1080/09692290600950654>

Schuldt, J. (2012). Cuadernos descentralistas, 29. Recuperado de <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cuadernos%20descentralistas%2029.pdf>

Silva, E. (1996). From Dictatorship to Democracy: The Business-State Nexus in Chile's Economic Transformation, 1975-1994. *Comparative Politics*, 28(3), 299–320. <https://doi.org/10.2307/422209>

Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual. En C. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. (2023). Quiénes somos. <https://www.snmpe.org.pe/>

Tamayo, J., Salvador, J., Vásquez, A., & Zurita, V. (2017). *La industria de la minería en el Perú: 20 años de contribución al crecimiento y desarrollo económico del país*. Lima: Osinergmin

Villar, P. & Garvan, M. (2019). Las dos caras económicas de Alan García cuando fue presidente del Perú. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/dos-caras-economicas-alan-garcia-presidente-noticia-ecpm-628138-noticia/>

Williams, M. J. (2021). Beyond state capacity: Bureaucratic performance, policy implementation and reform. *Journal of Institutional Economics*, 17(2), 339-357. <https://doi.org/10.1017/S1744137420000351>