
medio ambiente y desarrollo

El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997

Alberto Pascó-Font



NACIONES UNIDAS



División de Medio Ambiente y
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, mayo del 2000

Este documento fue preparado por el Sr. Alberto Pascó-Font, Consultor de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, con el apoyo del Sr. Ricardo Fort.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1334-P

ISBN: 92-1-321599-1

Copyright © Naciones Unidas, mayo del 2000. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.00.II.G.43

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

I. Introducción	5
II. El nuevo entorno: programa de estabilización, reformas estructurales y sectoriales	7
1. Las nuevas políticas macroeconómicas.....	7
2. Las reformas estructurales.....	9
3. Las reformas sectoriales	11
III. La nueva legislación ambiental	15
1. Aspectos generales	15
2. Aspectos ambientales, legales e institucionales en el sector minero.....	16
IV. La minería de cobre peruana 1990-1997 y su desempeño ambiental	19
1. Aspectos generales de la minería de cobre.....	19
2. Situación ambiental antes de las reformas.....	24
3. Los cambios tecnológicos y el medio ambiente	27
4. Comentarios finales	32
Bibliografía	33
Anexos	35
Anexo 1: Principales proyectos de inversión de la minería de cobre en el Perú	37
Anexo 2: Cuadros y gráfico.....	41

I. Introducción

El Perú es un país con una larga tradición minera y la minería es una actividad importante en la economía nacional. Durante 1990-1997 las exportaciones de minerales metálicos representaron 44.5% del valor total exportado (ver cuadro 1). La producción minera metálica en 1997 explicó el 7% del PBI nacional, cifra que se incrementa a 10% al incluir actividades de fundición y refinación de minerales. Aunque la minería es intensiva en capital y sólo emplea un 2% de la población económicamente activa, tiene importantes impactos en las remotas regiones donde usualmente opera.

Hasta 1997, el principal producto minero, en términos de valor exportado, fue el cobre seguido por el oro.¹ También es importante la producción de zinc, plomo, plata y hierro. Mientras que el cobre ha sido el principal metal producido en el país por varias décadas, el boom aurífero es de reciente data.

La minería de cobre es el subsector minero más importante, explicando cerca del 40% del valor de la producción de los cinco principales metales (ver cuadro 2), y es, junto con la minería aurífera, la que mayor dinamismo ha mostrado en los últimos años tanto en exploración, explotación como en cambios tecnológicos. Por estos motivos es interesante concentrarse en el análisis de este subsector.

La actividad minera fue duramente afectada por las políticas macroeconómicas y el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones imperantes en el país desde la década de los setenta. La

¹ La producción de oro durante 1998 excedió las 70 toneladas y desde 1999 con la puesta en operación de Pierina, se espera exportar 100 toneladas de oro por año por un valor mayor a los US\$1,000 millones, lo cual implicaría que el oro pasaría a ser el principal producto minero nacional de exportación.

mayoría de las grandes empresas mineras fueron estatizadas a principios de dicha década. Políticas cambiaria y tributaria adversas desalentaron la inversión privada en el sector. Como consecuencia, la producción de cobre decreció de 335 mil toneladas en 1980 a 302 mil toneladas en 1990. La estabilización económica y las reformas implementadas a partir de agosto de 1990, han generado un boom en exploración minera en el país que en algunos casos se viene concretando en importantes proyectos de producción. El crecimiento acumulado del sector minero durante 1993-1997 ha sido de 48.6%, superior al 41.8% que ha experimentado la economía en promedio. Dentro del sector, la producción de cobre se ha incrementado a 494 mil toneladas en 1997, creciendo 63.4% desde 1990. La coyuntura internacional resultante de la crisis asiática durante 1998, ha afectado negativamente el desarrollo de los proyectos de inversión en la minería. Sin embargo, este es un fenómeno temporal que probablemente se va a revertir en el futuro.

El objetivo del presente documento es analizar el impacto que ha tenido el programa de estabilización y de reformas estructurales en el Perú sobre la performance ambiental de la minería de cobre durante 1990-1997. Por un lado, las reformas han fomentado una mayor inversión en el sector, sin embargo, esta inversión se ha producido dentro de un nuevo marco ambiental mucho más restrictivo que en el pasado. En este contexto, interesa analizar si el crecimiento de la inversión minera no ha generado como resultado una mayor contaminación absoluta a pesar de que cada unidad es más limpia por unidad producida. En otras palabras, si el aumento de los niveles productivos (efecto escala) no ha contrarrestado las mejoras tecnológicas incorporadas en las nuevas inversiones y exigidas por el nuevo marco ambiental (efecto tecnología). A esta discusión hay que sumar la incorporación de nuevos procesos mineros como la lixiviación que tiene implicancias ambientales muy diferentes a los métodos tradicionales de concentración de minerales por flotación.

El documento se divide en cuatro partes además de esta introducción. La primera discute el nuevo entorno generado por las reformas macroeconómicas y estructurales que se vienen aplicando desde agosto de 1990. A continuación, se discute la nueva legislación ambiental tanto a nivel general como los aspectos legales e institucionales específicos a la minería. La tercera parte presenta las principales características de la minería de cobre peruana así como su performance reciente, especialmente en lo que atañe a su desempeño ambiental. Finalmente se presentan algunas conclusiones y comentarios.

II. El nuevo entorno: programa de estabilización, reformas estructurales y sectoriales

1. Las nuevas políticas macroeconómicas

Si bien el entorno macroeconómico fue, en promedio, favorable para la actividad minera en el Perú durante la primera mitad de la década de los ochenta, la situación cambió dramáticamente durante 1985-1990, debido principalmente a la combinación de las políticas cambiaria y comercial. A esto hay que sumar la inestabilidad de las políticas lo cual desalentó la inversión en un sector con proyectos de larga maduración. Estas fluctuaciones aumentaron los riesgos inherentes a la actividad minera, lo que junto con el deterioro del tipo de cambio real, afectó negativamente la rentabilidad del sector. Estos cambios se vieron reflejados en la producción cuprífera, la cual creció de 335 mil TMF en 1990 a 389 mil TMF en 1985 para luego decrecer a un mínimo de 298 mil TMF en 1988.

Fueron las políticas cambiaria y comercial del gobierno de Alan García (1985-1990), caracterizadas por su sesgo antiexportador, las responsables de buena parte del deterioro de la rentabilidad minera. La política cambiaria durante dicho régimen discriminaba a los sectores tradicionales de exportación para favorecer al sector industrial dentro de un típico esquema de industrialización por sustitución de importaciones.

El sistema cambiario múltiple vigente hasta el 28 de julio de 1990 tuvo un efecto negativo en la rentabilidad del sector minero. Este sector recibía sus ingresos por exportaciones al tipo de cambio minero, pero pagaba sus importaciones a un tipo de cambio libre muy superior. La magnitud de este impuesto implícito se elevó paulatinamente y para julio de 1990 el tipo de cambio minero equivalía sólo a 62% del tipo de cambio libre, lo que significa que en el primer trimestre de este año el sector minero pagó, sólo por diferencial cambiario, un impuesto sobre sus ingresos del orden de 30%.

A partir de agosto de 1990, la unificación del tipo de cambio eliminó el trato discriminatorio cambiario contra el sector minero, mejorando su rentabilidad. Sin embargo, esta mejora no fue duradera, debido a que, al menos inicialmente, el programa de estabilización ocasionó una fuerte apreciación del tipo de cambio real que afectó negativamente al sector.

A fines del primer trimestre de 1991 el tipo de cambio real se encontraba en el nivel más bajo de la década. Sin embargo, no se pudo devaluar en términos reales, es decir, elevar el tipo de cambio nominal sin inducir aumentos en otros precios de la economía como el diesel, la energía o los salarios.

La recuperación del tipo de cambio real ha sido un proceso lento. Si bien el TCR no siguió deteriorándose de la forma en la que lo había hecho durante 1991, recién se recupera significativamente durante 1997 y 1998. Se desconoce sin embargo, en que medida las ganancias de productividad resultantes de las nuevas inversiones pueden haber contrarrestado el atraso cambiario durante 1992-1996. Cabe mencionar que las cifras de producción de cobre se han recuperado notablemente durante este período (ver cuadro 2).

De otro lado, la necesidad de estabilizar la economía obligó a tomar medidas reñidas con un reordenamiento adecuado de los precios relativos: se colocaron impuestos sobre las exportaciones y se elevaron drásticamente las tarifas públicas. Ambas medidas le restaban competitividad internacional al sector.

Al inicio del programa de estabilización se consideró necesario, como medida de emergencia, gravar las exportaciones mineras con un impuesto del 10%, pese a que se reconocía el carácter antitécnico de esta decisión. Se esgrimió como justificación que, en tanto la unificación cambiaria iba a corregir el atraso del tipo de cambio exportador, los sectores exportadores iban a gozar de “ganancias inesperadas” lo cual aliviaría los efectos perjudiciales de este impuesto.

Sin embargo, la recuperación de la rentabilidad minera fue efímera. Desde octubre de 1990, no se pudo aliviar el atraso cambiario. Peor aún, el impuesto sobre las exportaciones se recaudaba al embarcar los productos, cuando muchas veces todavía no se ha recibido el pago por la venta del mineral. Las quejas del sector motivaron la eliminación gradual de estos impuestos desde 1991. A mediados de dicho año el gobierno dictó el DS 016 01 EE, según el cual las tasas del impuesto a

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3259

