

Para comprender la *Caída del canon* y cómo prevenir sus efectos

descentralización fiscal y mayor transparencia



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Para comprender la caída del canon y cómo prevenir sus efectos

descentralización fiscal y mayor transparencia



Presidente del Directorio
Molvina Zeballos

Coordinador Ejecutivo
Eduardo Ballón

Director del Programa
ProParticipación:
Epifanio Baca

Responsable del
Ciclo de Formación XXII
Elna Abad

Edición de texto
Elna Abad y Erika Acosta

Elaboración de Contenidos
Gustavo Ávila, Epifanio Baca,
Pamela Ortega y Claudia Viale

Diseño, Diagramación
e Ilustraciones
One Concept



Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID

Hecho en el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-06208

Impreso en:
Impresión Arte Perú S.A.C.

Primera Edición
Lima - Perú, Abril del 2014
Tiraje: 1,000 ejemplares

Presentación

Por diferentes razones, las industrias extractivas y en particular la actividad minera, ha sido uno de los temas más frecuentes en la agenda nacional. En el último año, y a propósito de la disminución consecutiva de las transferencias del canon minero a los gobiernos subnacionales, el tema de la generación y distribución de la renta minera cobró relevancia traducida en reclamos regionales y propuestas para compensar dicha disminución de recursos generada por la caída de los precios y también por la aplicación del gravamen minero creado por el actual gobierno.

Después de la reducción del canon en 27% en julio del 2013, para el presente año las estadísticas de la SUNAT hacen prever que las transferencias del canon minero se reducirán en 40% más en relación con lo transferido el 2013. Esta situación ha generado descontento por la paralización y postergación de las obras programadas que se traducen en desempleo y menos ingresos para los trabajadores en las regiones más impactadas como Arequipa, Pasco, Cusco.

Lo ocurrido hace notar la necesidad de encontrar una solución integral para frenar los problemas señalados como: la volatilidad de los fondos transferidos a los gobiernos subnacionales, su dependencia a recursos provenientes del canon y la discrecionalidad del gobierno central al transferir otros recursos. Asimismo, resulta vital promover y/o retomar mecanismos de transparencia en la gestión de los recursos que generan las industrias extractivas, a fin que las municipalidades y gobiernos regionales realicen sus proyecciones sobre la base de estimaciones más reales.

En el presente documento base del XXII ciclo de formación se tratarán contenidos sobre la importancia del canon en los presupuestos de los gobiernos subnacionales, así como propuestas para su mejor distribución, en la búsqueda de la superación de la inequidad intraregional e inter regional. Por su relación directa con estos temas, se abordan propuestas para retomar la descentralización fiscal. Porque la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), es uno de los mecanismos que promueven la máxima transparencia de las actividades extractivas, en el presente documento, también se abordan contenidos sobre este tema, con énfasis en la importancia de su descentralización.

Contenido

La caída del canon y la descentralización fiscal

1. Importancia y generación del canon que proviene de las industrias extractivas
2. Causas y consecuencias de la reducción del canon en 2013 y 2014
3. Recentralización del presupuesto
4. Redistribución del canon y la descentralización fiscal en el país: Propuestas

La iniciativa EITI: avances y perspectivas para el Perú

1. El Nuevo estándar EITI
2. La iniciativa EITI en el Perú, una experiencia sectorial de transparencia que avanza progresivamente.

Portales Informáticos sobre transparencia y otros datos relativos a las industrias extractivas

1. Páginas web oficiales
2. Páginas web de instituciones de la sociedad civil

La caída del canon y la descentralización fiscal

1 Importancia y generación del canon que proviene de las industrias extractivas

En el 2013 los recursos del canon que se transfirieron a los gobiernos regionales y a las municipalidades disminuyeron significativamente y este año las proyecciones señalan que la caída será incluso mayor. La

caída del canon, regalías y del **FOCAM** (Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea) en el 2013 fue de **10%** y para el 2014 se espera una caída del **18%**.

A los gobiernos regionales y a las municipalidades se les transfieren distintos tipos de canon, entre ellos:

- ▶ El canon minero, el canon gasífero y el canon petrolero, son los más importantes, por la cantidad de recursos que significan.
- ▶ El canon pesquero y el canon hidroenergético.
- ▶ El FOCAM se transfiere a los departamentos por donde pasan los ductos principales que transportan el gas de Camisea.

Para entender cuáles han sido las causas de esta disminución y su efecto en los presupuestos de los gobiernos afectados, cabe revisar algunos conceptos clave sobre el canon y su conformación.

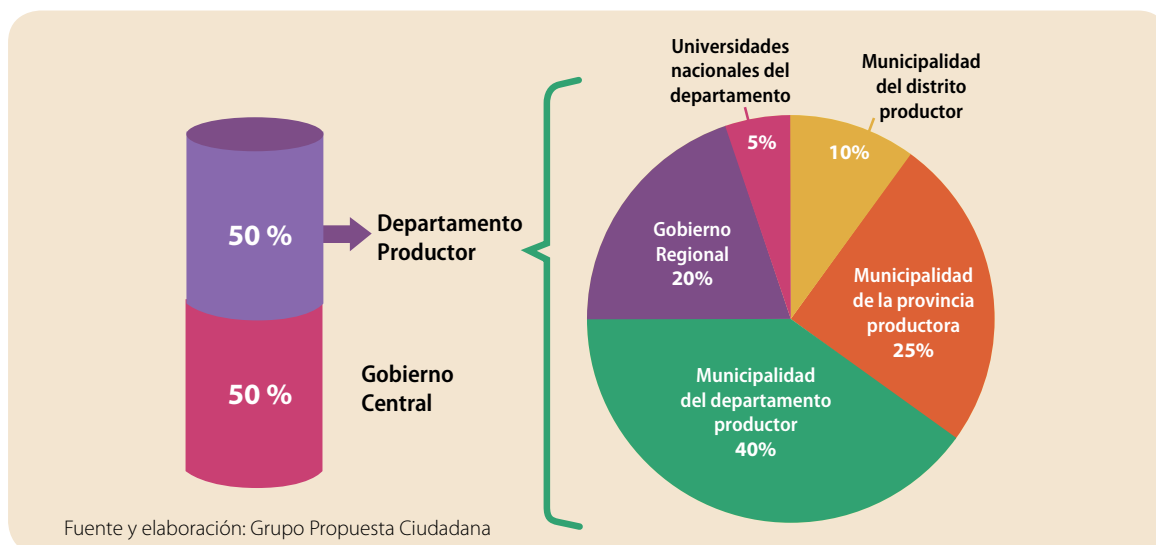
El Canon Minero

El canon se define en la Ley de Canon (Ley N°27506) como "la participación efectiva y adecuada de la que

gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales".

El canon minero está compuesto del **50%** de impuesto a la renta (**IR**) que pagan las empresas mineras. Este se transfiere a los gobiernos regionales y a las municipalidades de las regiones productoras de acuerdo al siguiente esquema:

Esquema de la distribución del canon minero



El canon gasífero	El canon petrolero
Está compuesto por el 50% del impuesto a la renta y el 50% de las regalías (que son un porcentaje del valor de la producción de gas).	Está compuesto del 50% del impuesto a la renta y del 15% del valor de la producción de petróleo.
En ambos casos, la base de cálculo no es solo el IR como en el caso del canon minero. También incluye un porcentaje del valor de la producción de petróleo o de gas. Este valor se calcula multiplicando la producción de estos bienes por el precio y dado que los precios no han variado mucho en los últimos años, estos dos tipos de canon no han tenido las caídas tan graves ni los aumentos rápidos que ha tenido el canon minero.	

Rol de los ingresos por canon en los presupuestos de los gobiernos subnacionales

Todos los recursos de canon sumados representaron:

- ▶ El 22% del presupuesto de **todos los gobiernos regionales y,**
- ▶ El 43% del presupuesto de **todos los gobiernos locales,** en promedio entre el 2010 y el 2013.

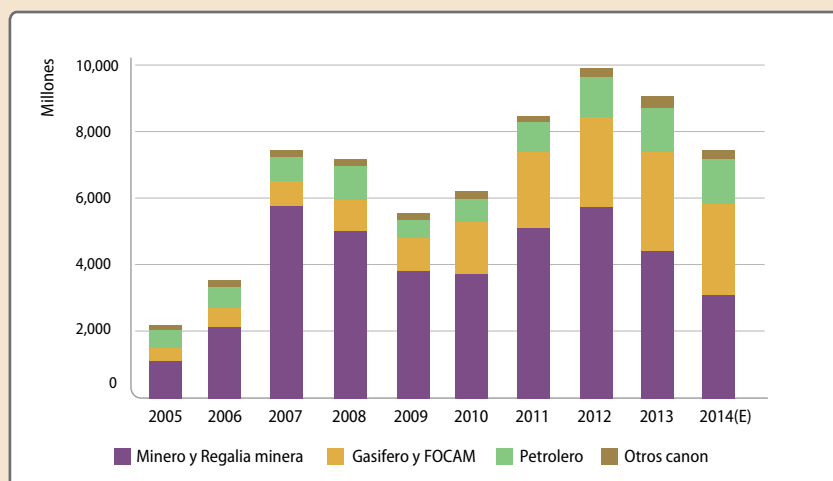
Sin embargo, si se mira los presupuestos de inversión, la importancia es un poco mayor. Promediando a nivel nacional, en los gobiernos regionales, el canon representa el 44% del presupuesto de inversión, mientras que en los gobiernos locales es el 60% en promedio entre el 2010 y el 2013.

Hay algunos gobiernos regionales y municipalidades que dependen mucho más de los recursos de canon y estos llegan a ser casi todo su presupuesto de inversión.

*Por ejemplo:
En el 2013, la municipalidad provincial de Espinar de la Región Cusco, recibió recursos de canon que fueron el 96% de su presupuesto de inversión.*

Como lo muestra el gráfico 1, el canon minero ha representado el mayor porcentaje del total de transferencias por canon. Entre el 2004 y el 2013, el canon minero representó en promedio el 62% del total.

Gráfico 1
Evolución de las transferencias de canon, por tipo

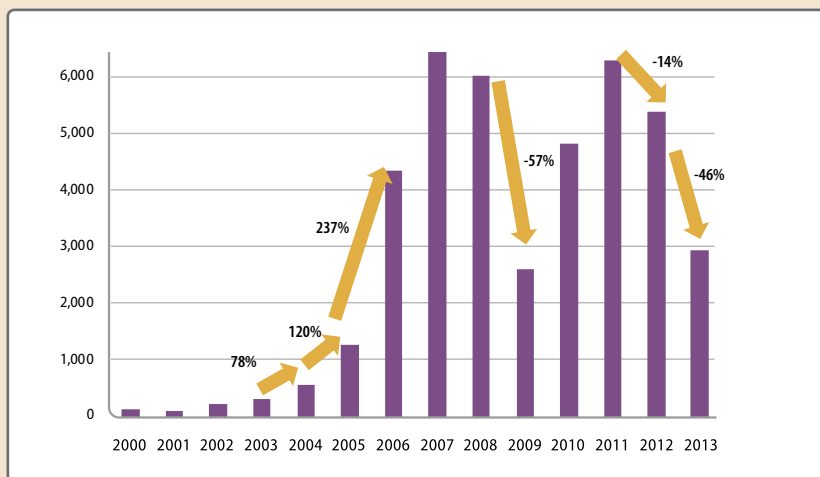


Fuente: Ministerio de Economía Finanzas / Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

El canon gasífero va solo a Cusco y el FOCAM a otros 4 departamentos (Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima), mientras que el canon minero beneficia a unas 15 o 16 regiones, por lo que su impacto en términos territoriales tiene mayor relevancia.

La información publicada por la SUNAT del IR pagado por las empresas mineras nos permite ver que estos pagos han estado disminuyendo desde el 2011. La disminución en el 2013 fue de casi el 50% respecto al año anterior.

Gráfico 2
Evolución del impuesto a la renta de tercera categoría¹ de las empresas mineras

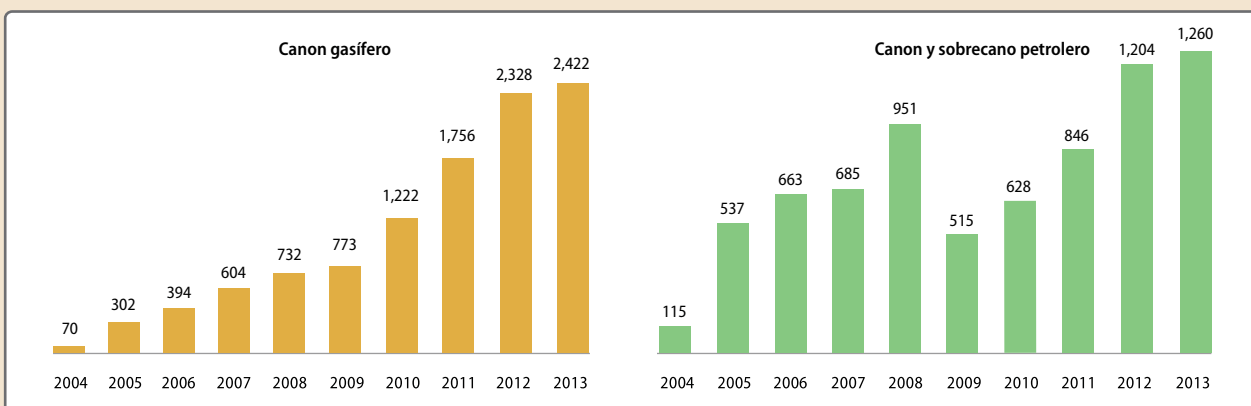


Fuente: SUNAT, Nota tributaria

Los canon por petróleo y gas no han sido tan volátiles como el canon minero. Para el 2014, se estiman caídas relativamente pequeñas del canon gasífero y del canon petrolero, de 5.9% y 1.2% respecto al año

anterior, mientras que la caída del canon minero se estima por encima del 30%. Esto se puede ver en el gráfico 3.

Gráfico 3
Transferencias del Canon y Sobrecanon Petrolero y del Canon Gasífero 2004-2014. En millones de soles



Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana

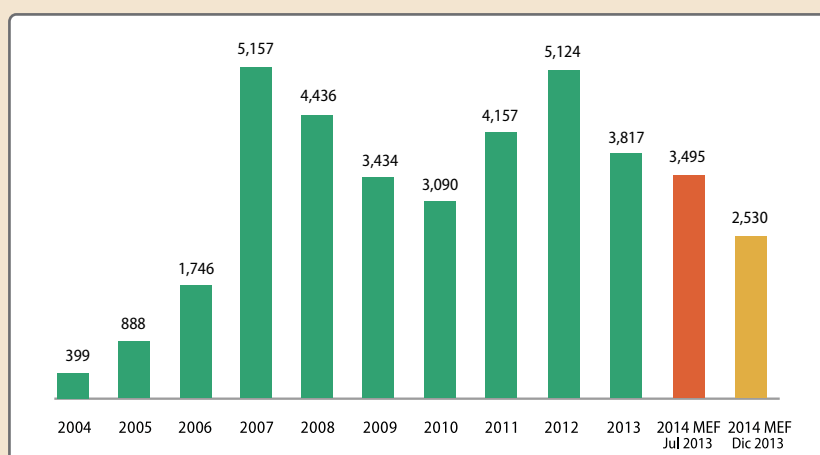
1. El impuesto que pagan las personas y las empresas por lo que obtienen en un año.

2 Causas y consecuencias de la reducción del canon en 2013 y 2014

Desde el 2004, se observa que el canon minero ha tenido alzas y bajas repentinas e importantes. Como lo muestra el gráfico 4, entre el 2006 y el 2007, el canon que se transfirió a los gobiernos regionales y municipalidades de los departamentos donde se producen minerales casi se triplicó, pero después se redujo los

siguientes tres años. Aunque las transferencias de canon se recuperaron en el 2011 y 2012, el año pasado volvieron a bajar y según las proyecciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), este año serán aun menores.

Gráfico 4
Transferencias del Canon Minero 2004-2014. En millones de soles



Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana

Como se muestra en el gráfico anterior, en Julio del 2013, el MEF hizo una proyección del canon para el 2014 estimando una **caída de 8%** respecto al 2013, pero luego, a fin de año, presentó una nueva proyección que refleja una caída del canon que alcanza el **31%**.

A raíz de esta volatilidad del canon, el MEF ha tomado precauciones en cuanto a sus proyecciones, y desde el 2013 incluye párrafos señalando que las proyecciones son estimados que pueden ser sujeto de variaciones, por lo que ante la posibilidad de menos recursos provenientes del canon los gobiernos regionales y las municipalidades deben contar con medidas.

Disminución del canon y no recorte del canon

Cabe aclarar aquí, que las transferencias de canon minero han tenido una **disminución** y no un **recorte**. Es decir, los recursos de canon han caído porque el impuesto a la renta de las empresas mineras, que es de donde proviene el canon, ha sido menor que el del año pasado.

El MEF no decide acerca del monto de canon que se transfiere cada año, por lo tanto no se puede hablar de un recorte. **Para evitar que se produzcan caídas bruscas, como paso con Espinar, el MEF pudo tomar medidas de compensación y apoyar en el ingreso de las municipalidades o gobiernos regionales (GR), pero sin embargo no lo hizo.**

2.1 Causas de la reducción del canon

Después de ver las cifras de la disminución del canon en el 2013 y lo que se espera en el 2014, queda la pregunta: **¿Por qué se ha reducido el canon?**

A continuación vemos algunos factores que podrían explicar esta disminución.

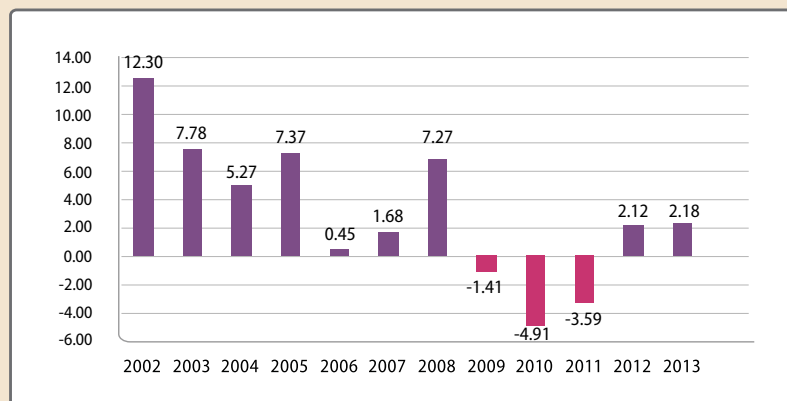
a) Caída de precios y producción

Una de las explicaciones que se ha discutido ampliamente en los medios es que la disminución del canon se debe a que los precios internacionales de los mi-

nerales se han caído y también porque la producción de minerales en el Perú se ha reducido. En efecto, la producción minera en el Perú cayó entre el 2009 y el 2011, pero creció en poco más de 2% cada año en el 2012 y 2013.

La baja de precios internacionales de los minerales y de su producción en el Perú, han tenido un impacto sobre la reducción del canon minero, pero no la explican completamente.

Gráfico 5
PBI de la minería metálica (variación anual en %) 2002-2013

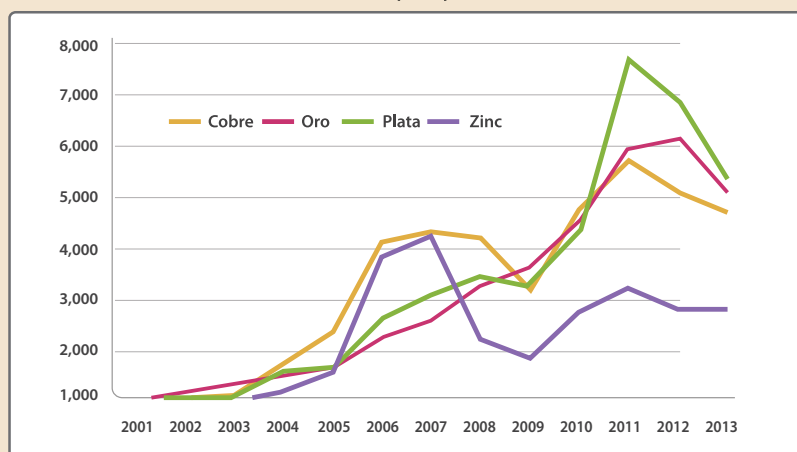


Fuente: Ministerio de Energía y Minas del Perú

Por el lado de los precios, las caídas más graves han sido las del precio del oro y la plata, que bajaron 17% y 22%, respectivamente entre el 2012 y 2013. Mien-

tras que el precio del cobre solo se redujo en 8% en el 2013 y el del zinc se mantuvo constante. La caída de los precios reduce las utilidades de las empresas mineras porque sus ingresos son menores.

Gráfico 6
Índice de Precios principales minerales



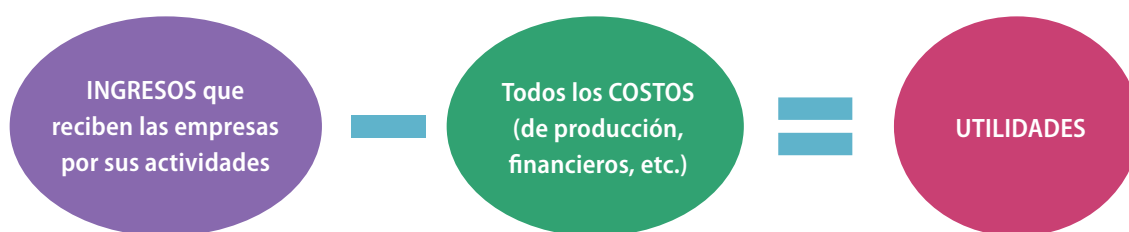
Fuente: Ministerio de Energía y Minas del Perú

Entonces, por ejemplo, en el caso del oro, ¿Por qué si los precios del oro bajaron 17% y la producción aumentó un poco, el canon disminuyó en 23% entre el 2012 y el 2013?



¡Esto se explica por la composición del canon minero!

Como se sabe, el canon minero equivale al 50% del Impuesto a la Renta (IR). Y el IR se paga en base a las utilidades que generan las empresas mineras. Y ¿cómo se estiman las utilidades? De la siguiente forma:



En conclusión, si las empresas están pagando menos IR quiere decir que o han tenido menos ingresos o sus costos han aumentado².

Hay que tener en cuenta que existe poca información sobre los costos directos de producción y otros costos de las empresas mineras, como los gastos de administración, costos financieros y por depreciación, entre otros.

¡Por lo tanto, es necesario incluir estos costos en la agenda de la transparencia!

b) El nuevo esquema tributario para las empresas mineras

Otro factor que ha causado en parte la disminución del canon minero del año 2013 ha sido los nuevos impuestos que se crearon para las empresas de este sector en septiembre del 2011. Estos son:

- **El Impuesto Especial a la Minería (IEM)**, que lo pagan las empresas que no han firmado **contratos de estabilidad tributaria con el Estado**³ o las que ya venció su plazo de estabilidad tributaria.

- **El Gravamen Especial a la Minería**, pagado por aquellas empresas que sí tienen contratos de estabilidad firmados.

Según lo que establecen las normas de su creación, tanto el IEM como el Gravamen Especial se descuentan como gastos cuando se calcula el Impuesto a la Renta, por lo tanto, se reduce el pago del IR del que se transfiere el 50% como canon minero.

2. Según Glave & Kuramoto: "Debido a que la información sobre costos mineros no es fácilmente accesible, los estudios sobre productividad minera no son muy frecuentes... En países como el Perú, con la mayor parte de la minería desarrollada por empresas extranjeras, el tema de la productividad del proceso minero está bastante descuidado. El Ministerio de Energía y Minas no publica estadísticas al respecto [...]". En: La Minería Peruana: Lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber, p168-169.

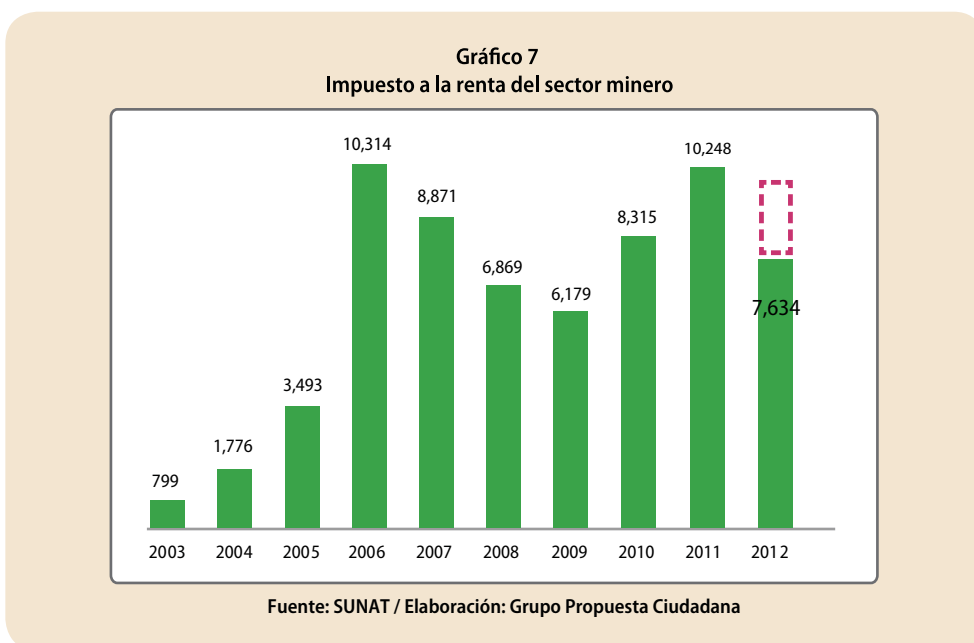
3. Son acuerdos que firman las empresas con el Estado para que todos los impuestos y las tasas vigentes a la fecha de la firma se mantengan por todo el periodo en que la empresa opere. Para obtener este beneficio, las empresas le pagan al Estado 32% de IR en vez de 30% que es la tasa normal.

Además, cabe recordar que el dinero que se recauda por el IEM y el Gravamen va al Gobierno Central y entra al tesoro público como todos los demás impuestos, por lo tanto no se sabe en qué se gasta. Mientras que los recursos del **Aporte Voluntario**⁴ -al que reemplazan el IEM y el Gravamen- tenían un buen nivel de transparencia respecto a prioridades de gasto y el avance en la ejecución del mismo⁵.

El descuento del pago del IR, no estaba previsto cuando se discutió inicialmente la norma de los nuevos tributos, encontrando antes de su aprobación por el Congreso, reacciones en contra por la duda que verdaderamente se pudieran recaudar los S/ 3 mil millones adicionales que anunció el gobierno.⁶

De acuerdo con los cálculos de Propuesta Ciudadana, el nuevo esquema tributario para las empresas mineras tuvo un impacto negativo en el impuesto a la renta minero del año fiscal 2012 por un monto de

S/. 420 millones, de donde se deduce que el impacto de dichas medidas en el canon minero distribuido el año 2013 fue de aproximadamente S/. 210 millones.



2.2 Consecuencias de la reducción del canon

a) Los departamentos más afectados

Como se ha mencionado, las proyecciones del MEF apuntan a que este año las transferencias de canon minero van a ser 31% menores a las del año pasado. Esto va a afectar a unos departamentos más que a otros. Por ejemplo, se calcula que La Libertad recibirá en el 2014 S/. 258 millones menos de canon minero que en el 2013.

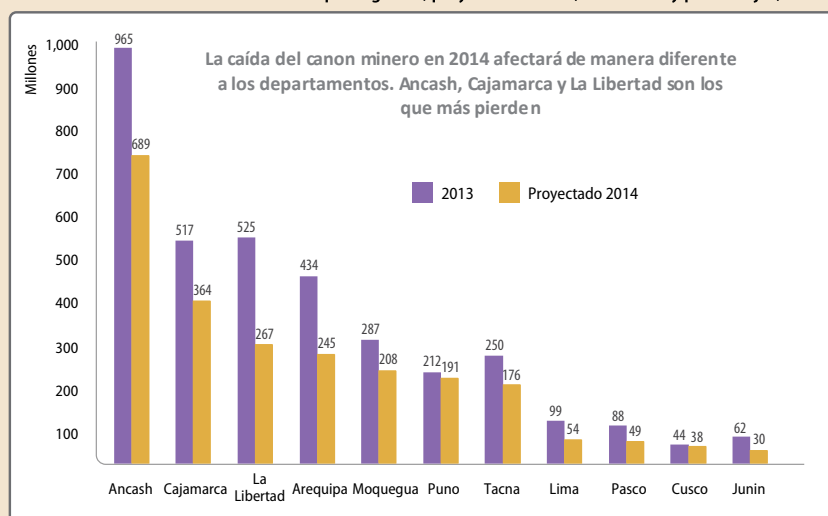
Es decir, casi la mitad del dinero que recibió en el 2013. El gráfico 8 muestra la disminución de las transferencias de canon minero en cada departamento y podemos ver que en la mayoría de casos esta disminución es importante, por encima del 30% respecto al 2013, cuando ya había caído en 23%.

4. Conocido también como el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, fue una contribución voluntaria y temporal negociada entre las principales empresas mineras que operan en el país y el gobierno peruano. Esta contribución se dio entre el 2007 y el 2011 y era ejecutada directamente por las empresas mineras en sus áreas de intervención de acuerdo a prioridades de gasto para mejorar el bienestar de las poblaciones locales.

5. El Grupo Propuesta Ciudadana ha difundido 05 reportes de transparencia en el manejo del Aporte Voluntario.

6. <http://www.larepublica.pe/24-09-2011/mineria-dara-s-3-mil-millones-al-ano-0>.

Gráfico 8
Disminución del canon minero por regiones, proyectado 2014. (En millones y porcentajes)



Fuente: RD No. 002-2013-EF754.03 / Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

b) Obras paralizadas. Algunos ejemplos.

El principal impacto de la disminución de los recursos del canon el año 2013 ha sido la paralización de las obras en ejecución por los gobiernos regionales y las municipalidades, el no pago a los proveedores,

despido de trabajadores, todo ello especialmente en las regiones que sufrieron una disminución fuerte del canon minero.

Uno de estos casos fue en el departamento de Cusco. En la provincia de Espinar, en donde la reducción del canon fue de cerca del 80%, "más de 50 proyectos de saneamiento básico (agua y desagüe), obras viales y mejoras en los sectores de agricultura se quedaron sin presupuesto"⁷. En la Municipalidad Provincial de Cusco se paralizaron 42 proyectos en curso y se postergó el inicio de 10 obras, incluyendo el asfaltado de distintas vías.

Asimismo, autoridades del Gobierno Regional de Cusco, cuyas transferencias de canon minero cayeron en casi 90% respecto al 2012, afirmaron que tuvieron que suspender "70 trabajos de saneamiento básico, viales, infraestructura educativa de salud"⁸.

Ante estos problemas y los reclamos de los gobiernos regionales y locales, el MEF aprobó en marzo de este año un fondo para compensar a las municipalidades y gobiernos regionales que enfrentaron reducciones de sus recursos de canon minero en el 2013.

Este fondo tuvo dos componentes:

- **Recursos de compensación**, para las municipalidades y gobiernos regionales más afectados por un total de S/. 290 millones que permitieron canalizar sumas de 300 mil soles en promedio para un total de 985 municipalidades;
- La oferta de la **emisión de bonos** hasta por S/.500 millones, para créditos a ser reembolsados con sus ingresos futuros del canon.

7. <http://www.larepublica.pe/08-10-2013/cusco-paraliza-diez-obras-por-recorte-del-canon-minero>

8. Idem

3 Recentralización del presupuesto

Con la disminución del canon, la participación de los gobiernos regionales y municipales en el Presupuesto Público ha disminuido. En el 2013, el gobierno nacional concentró el 67% del presupuesto y en el 2014 aumentó al 70%. Los gobiernos locales o municipalidades son las que han visto reducidos

sus presupuestos entre el 2013 y 2014.

Como consecuencia de la caída del canon minero, se produce una recentralización del presupuesto⁹ en un año que será de contienda electoral. Ver cuadro 1.

Cuadro 1
Distribución del Presupuesto 2014 por nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	2013		2014		Incremento del 2014 respecto al 2013	
	PIA	%	PIA	%	Diferencia	%
Gobierno Nacional	72,635	67	83,238	70	10,603	14.6
Gobiernos Locales	18,150	17	16,943	14	-1,207	-7.7
Gobiernos Regionales	17,633	16	18,752	16	1,119	6.3
TOTAL	108,418	100	118,934	100		

Fuente: Ley de presupuesto 2014 / Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Tal como vemos en el cuadro anterior el gobierno nacional aumentó en el 2014 su Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) en 14.6% con relación al 2013, sin embargo, disminuyó el PIA de los gobiernos locales en 7.7% y para el caso de los gobiernos regionales hubo un incremento del 6.3%.

Como vimos anteriormente, la disminución del canon minero ha tenido consecuencias negativas para la continuidad de la inversión de los gobiernos regionales y las municipalidades que reciben estos recursos. Los cambios bruscos en las transferencias de canon minero que tienen que enfrentar afectan

su gestión, pues hace difícil hacer un planeamiento multianual de las inversiones para lograr los objetivos de desarrollo regional y local.

Frente a la caída del canon minero la respuesta del MEF ha sido pedir a los GR y GL que utilicen sus "ahorros"¹⁰ de

9. http://www.laprimerapeperu.pe/online/especial/vacas-gordas-para-el-gobierno-vacas-flacas-para-los-municipios_148783.html

10. Nos referimos a los "saldos de balance" de los recursos de canon, que son los ingresos que no fueron gastados en el año fiscal en el que se transfirieron a los gobiernos regionales o municipalidades. Estos saldos de balance pueden ser integrados al presupuesto del siguiente año con la aprobación del MEF. Esta incorporación explica una parte importante de la diferencia entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el Presupuesto Modificado (PIM). Cabe mencionar que muchas veces, aunque estos recursos no han sido gastados, ya han sido comprometidos para proyectos de inversión.

años anteriores y las medidas compensatorias han sido mínimas.

Al mismo tiempo han puesto en la agenda la modificación del esquema de distribución del canon para disminuir las inequidades presupuestales existentes entre regiones sin canon y con canon y al interior de estas últimas.

Si bien es necesaria, lo que no se dice es que la modificación en la distribución del canon considerablemente disminuida en los últimos dos años, tendrá un efecto muy reducido en corregir la inequidad presupuestal, pues solo representa alrededor del 20% del monto total del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales¹¹. El 80% restante está financiado principalmente con los recursos ordinarios que maneja el gobierno nacional.

Para mejorar la equidad en la distribución del presupuesto se debe tomar la torta presupuestal completa y no solo los recursos del canon, y ello implica retomar la agenda de la descentralización fiscal.

Recuadro 1

La privatización de la inversión pública

Durante los años de precios altos y de abundancia de recursos de canon, el gobierno central señaló continuamente que los gobiernos regionales y locales eran ineficientes en el gasto y que por lo tanto les sobraba dinero que no podían gastar. En base a este discurso, el MEF ha estado promoviendo que el sector privado participe en la ejecución de la inversión pública. Esto se ha hecho a través de dos mecanismos: las Alianzas Público Privadas y las Obras por Impuestos.

¿Cómo funcionan estos mecanismos?

a) Las Alianzas Público Privadas (APP)

El reglamento del DL 1012 define las APP como “modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública o proveer servicios públicos relacionados a ésta.”

11. Como vimos anteriormente, este dato se refiere al promedio nacional para los gobiernos regionales, aunque existen casos en que los GR y las municipalidades son más dependientes del canon para sus inversiones.

Estas APP se llevan a cabo a través de contratos del sector público con una o varias empresas privadas. Estos contratos pueden incluir "la concesión, asociación en participación, contratos de gerencia, contratos de riesgo compartido, contratos de especialización, joint ventures, así como cualquier otra modalidad contractual permitida por ley".

La información sobre los proyectos elaborados a través de APP están publicados en el portal del MEF: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=338&Itemid=100906&lang=es

b) Obras por Impuestos

En el caso de las Obras por Impuestos, la Ley N° 29230 establece que las empresas privadas pueden ejecutar directamente proyectos de inversión pública que han priorizado los GR y GL. El monto total de la inversión que realicen se les descuenta de su pago de IR de tercera categoría. Este dinero del IR que deja de pagar la empresa debe ser pagado por el GR o GL "a cuenta de sus recursos de canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduana y participaciones, hasta diez años después de culminada la obra".¹²

Toda la información acerca de Obras por Impuestos, incluidas las obras específicas que se están construyendo a través de este mecanismo se puede encontrar en el portal de Proinversión www.obrasporimpuestos.pe

¿Qué implicancias tiene la participación privada en la inversión pública?

La promoción de la ejecución privada de inversiones públicas de parte del MEF podría efectivamente tener un buen resultado en términos de ejecución eficiente de estas inversiones priorizadas. Sin embargo, para que estos mecanismos sean efectivos es necesario que el Estado desarrolle o mejore su capacidad de supervisión y control a fin de resguardar los intereses públicos.

Las APP y Obras por Impuestos son mecanismos con potencial, por supuesto con el adecuado seguimiento tanto a la ejecución como a la priorización de obras de parte del gobierno, pero esto no excluye a los gobiernos subnacionales de ejecutar inversión pública. Es decir, ambos mecanismos deben implementarse en paralelo buscando que (en ambos casos) se logre una inversión de calidad.

Actualmente se discuten propuestas para modificar la distribución del canon y también propuestas más amplias que forman parte de la agenda de descen-

tralización fiscal para avanzar hacia un sistema de transferencias intergubernamentales más equitativo, transparente y predecible.

12. <http://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=24>

4 Redistribución del canon y la descentralización fiscal en el país: Propuestas

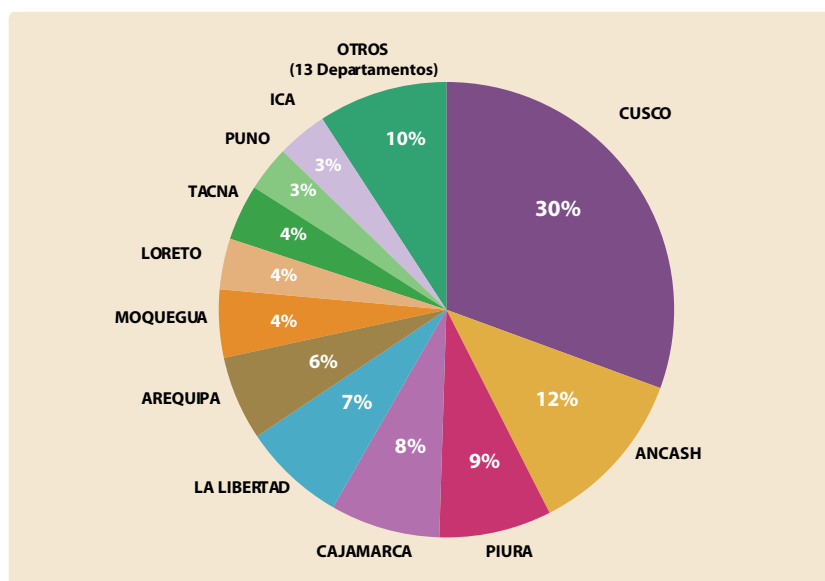
4.1 Diagnóstico de los problemas: inequidad en la distribución del canon

Frente a la disminución del canon minero del año pasado y de este año, con las consecuencias negativas para los presupuestos regionales y locales, el MEF y la PCM han estado elaborando un proyecto de ley para modificar la distribución intra-departamental del canon minero. El supuesto del que parte es que -en consonancia con el discurso del presidente Humala- una nueva distribución del canon minero disminuiría la desigualdad generada por el esquema actual de distribución del canon que privilegia a las regiones productoras y al interior de ellas a la/s provincia/s productora/s. A continuación vemos este problema.

a) Distribución del canon entre departamentos

El canon prioriza a las zonas ricas en minerales e hidrocarburos y no existe ningún mecanismo formal para que el dinero que genera la explotación de estos recursos naturales llegue a todas las otras regiones del país. Como se observa en el Gráfico 9, en el 2013, el 50% de las transferencias se concentraron en tres departamentos: Cusco, Ancash y Piura.

Gráfico 9
Distribución del canon total entre departamentos, 2013

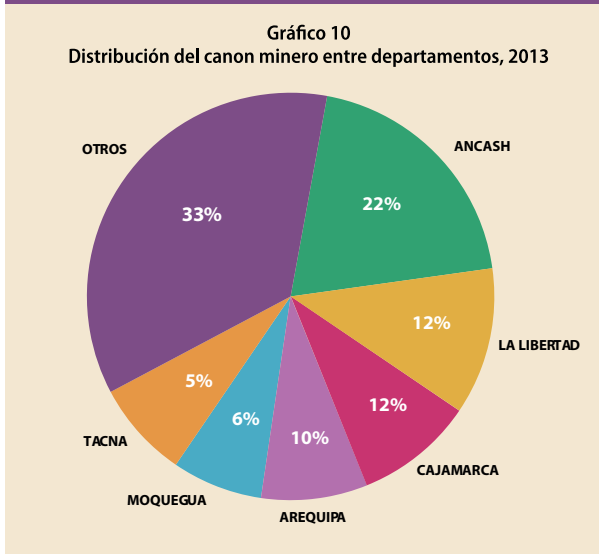


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

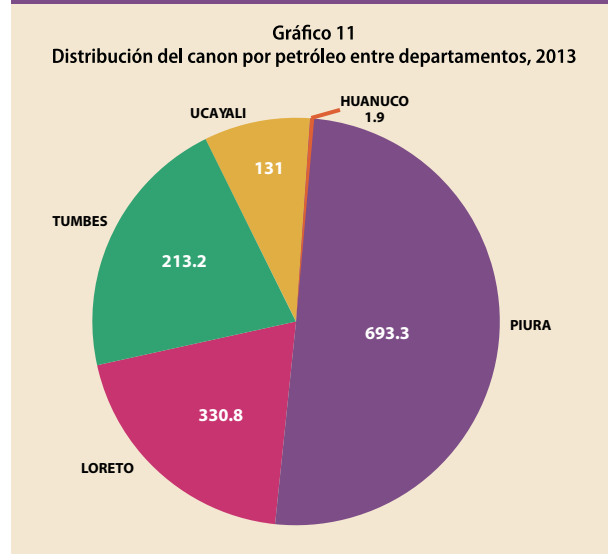
Se cree que la propuesta de cambiar la distribución para incluir a departamentos no productores es muy difícil políticamente, por resistencia de los departamentos con canon a aceptar un recorte a su asignación y por algunos conflictos previos.

Un paso para revertir lo anterior, debería surgir de iniciativas de autoridades regionales para avanzar en la creación de condiciones y acuerdos de colaboración mutua para su desarrollo.

En el 2013, 6 departamentos concentraron el 67% del total de transferencias del canon minero.



En el 2013, el total del canon por petróleo se concentra en solo 5 departamentos.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas / Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

El MEF ha estado compensando con recursos del presupuesto general a los departamentos que no tienen minería ni hidrocarburos, pero estas transferencias

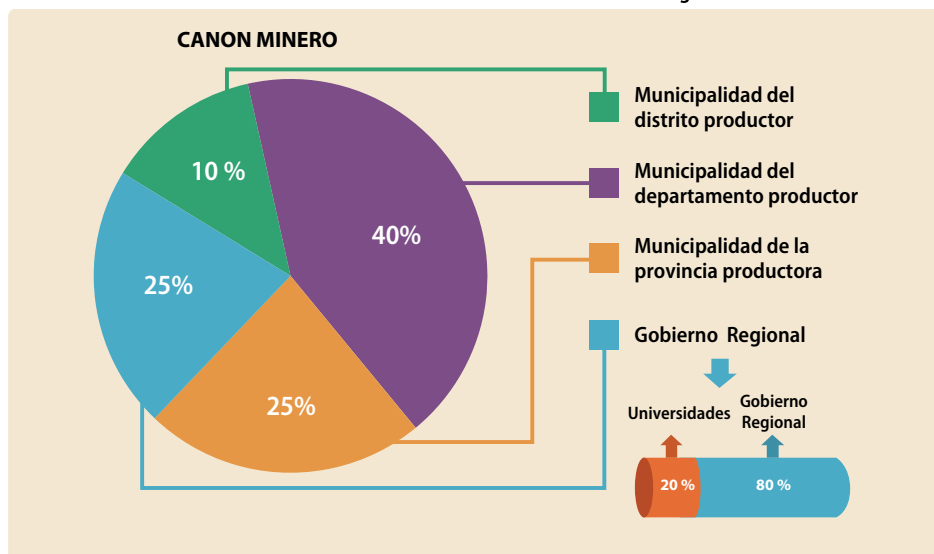
son discretionales, es decir, el MEF tiene el poder de decidir cuánto transfiere¹³ cada año a cada departamento, sin una fórmula establecida.

b) Distribución al interior de los departamentos

Por lo descrito en la sección anterior, las propuestas de redistribución del canon se han centrado en la distribución al interior de los departamentos. En efecto, el esquema de distribución actual del gráfico 12, prioriza a los distritos productores a los cuales se les asigna

el 10% del canon. Además, estos distritos participan en el porcentaje repartido en la provincia productora y en el porcentaje que reciben todos los municipios de la región.

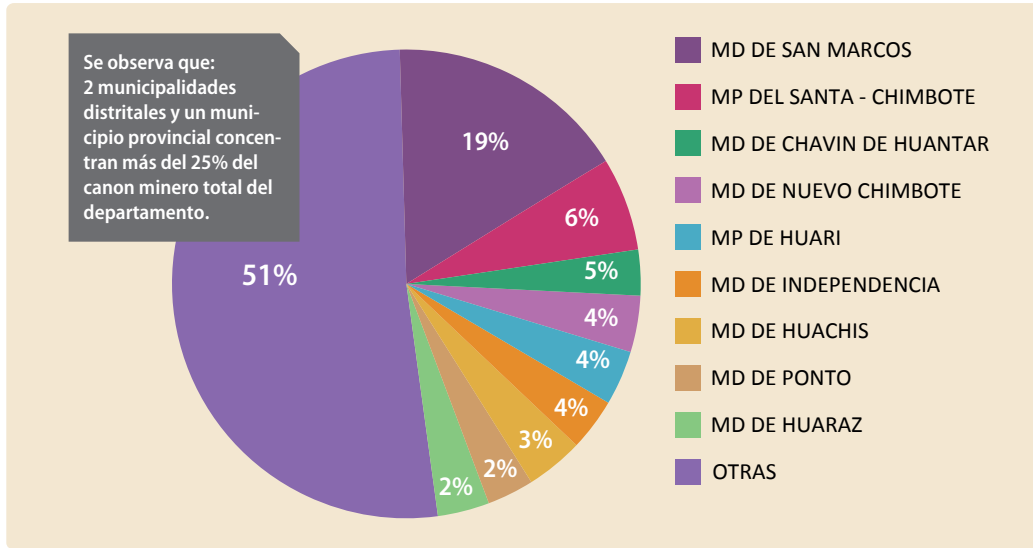
Gráfico 12: Distribución del canon al interior de región



Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

13. http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=37&Itemid=100143&lang=es

Gráfico 13: Distribución del canon entre las municipalidades del departamento de Ancash, 2013



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

En algunos casos, como el de Cusco, la municipalidad distrital de Echarate recibe casi el mismo monto de ca-

non minero que el Gobierno Regional de Cusco.

4.2 Propuestas de redistribución del canon

Desde el aumento de los recursos de canon minero en el 2007 y 2008 se comenzó a discutir la redistribución de estos recursos. Distintos sectores han presentado propuestas, pero ninguna fue aprobada.

En el 2013 se reavivó el debate sobre este tema. Una de las propuestas presentadas para el debate fue la de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Entre las recomendaciones que se incorporan

en esta propuesta se incluye "mejorar la inequidad de la distribución intradepartamental".

Se propone cambiar la asignación modificando las fórmulas de distribución para que estas incluyan las metas de educación, salud y desnutrición crónica, así como variables sobre las otras transferencias que reciben los municipios (como el FONCOMUN, entre otros).

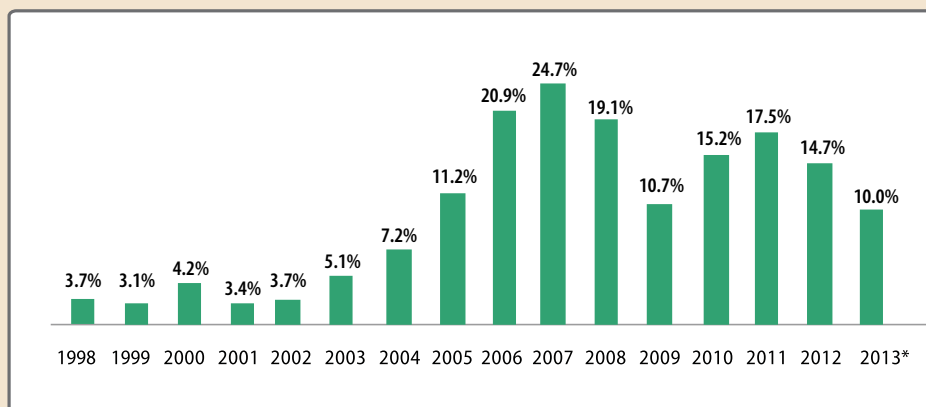
Si bien es importante enfrentar el problema de la inequidad por la distribución del canon, ésta no es la solución a los problemas de finanzas de los gobiernos regionales y municipales.

La redistribución del canon es necesaria, pero no es suficiente.

Es importante también mencionar que la participación de la tributación minera en el total recaudado ha estado disminuyendo en los últimos años. Como lo muestra el gráfico 14, la tributación minera representaba S/. 10,760 millones de soles en el 2007, casi el 25% de los tributos internos recaudados, pero desde ahí ha bajado

y en el 2013 representó S/. 7,180 millones de soles, que son el 10% del total. Es decir, la importancia relativa de los tributos mineros tiene una tendencia a la baja. Esto también sugiere que la redistribución del canon ya no es un tema determinante porque los recursos no serían tan abundantes como lo fueron en el pasado.

Gráfico 14
Participación de la minería en los tributos internos, 2000 - 2013



* Acumulado a Junio / Fuente: SUNAT

Por lo mencionado anteriormente, es necesaria una solución integral que enfrente problemas como la volatilidad de los recursos presupuestales por las fluctuaciones en el canon, la dependencia de las transferencias relacionadas a la minería y los hidrocarburos

para realizar inversiones y la discrecionalidad de las transferencias de los recursos presupuestales que no se relacionan al canon. Es decir, es necesario retomar la agenda de la descentralización fiscal.

4.3 Propuestas para avanzar en la descentralización fiscal

Las propuestas para mejorar la distribución del canon con miras a disminuir las inequidades observadas son necesarias y deberían concretarse. Sin embargo, considerando la disminución sustancial de los recursos del canon en los últimos años, y el crecimiento constante del resto del presupuesto público, es necesario retomar la agenda de la descentralización fiscal con la finalidad de ver:

- Cómo se distribuye el total del presupuesto,
- Cómo se asignan los recursos en función a las prioridades,
- Cómo se estabiliza el gasto en el mediano plazo evitando los cambios bruscos que observamos estos años, etc.

¿Qué es la descentralización fiscal?

La descentralización fiscal se refiere a la transferencia de las responsabilidades fiscales, de recaudación

y gasto público a los gobiernos subnacionales. Por lo tanto, se trata de discutir la distribución de todo el presupuesto, pero también de generar capacidades de gasto público y de recaudación de recursos propios de los gobiernos regionales y de las municipalidades.

En la Ley de Presupuesto Público del 2012 se estableció la Comisión Multisectorial Temporal en Materia de Descentralización Fiscal, en la cual participó el MEF, representantes de gobiernos regionales, municipales y la Secretaría de Descentralización de la PCM. El Informe Final de esta Comisión se publicó el año pasado y detalla las propuestas concretas, componentes y acciones necesarias para avanzar hacia la descentralización fiscal. Por lo tanto, es necesario promover la discusión y aplicación de estas recomendaciones.

En concreto, el Informe plantea avanzar en 5 grandes ejes de la descentralización fiscal. Estos son:

1. Asignación de recursos

El informe señala que se debe mejorar la forma en que se asignan los recursos para que esta responda a las necesidades de gasto de los gobiernos regionales y municipalidades. En este sentido, se deben debatir estas necesidades de gasto y también diseñar una metodología para cuantificarlas según las funciones de las que son responsables estos gobiernos. Hasta ahora la asignación ha sido inercial, es decir, se ha basado en lo que ya se les estaba asignando en el pasado.

2. Tributación Municipal

Este eje se refiere a fortalecer la recaudación de tributos municipales prestando atención a dos aspectos: i) fortalecer la administración tributaria municipal y ii) evaluar y mejorar la política tributaria (los tributos que existen) y ampliar la base tributaria. Esto incluye un trabajo de catastro para definir dónde hay potencial de mayor recaudación.

3. Transferencias fiscales intergubernamentales

La propuesta en este tema implica revisar y reformar el sistema actual de todas las transferencias a los gobiernos subnacionales, incluyendo el canon, para que sea un sistema articulado. Además, se plantea que cada transferencia debe tener un objetivo claro y específico, así como reglas objetivas y transparentes.

4. Gasto orientado a resultados

Para poder avanzar con una mejor asignación de los recursos, el informe señala la necesidad de implementar una Gestión por Resultados. Una gestión orientada a resultados permitirá que los recursos se asignen a los gobiernos regionales y locales generando mejores desempeños en su provisión de servicios. En este punto se menciona específicamente el fortalecimiento del Presupuesto por Resultados y de reforzar el sistema de evaluación de desempeño, así como la rendición de cuentas.

5. Gestión financiera y endeudamiento subnacional

Este eje se concentra en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para gestionar de manera ordenada, racional y sostenible sus finanzas, y de esta manera poder acceder a otras alternativas de financiamiento.

Es claro que la descentralización fiscal es una reforma progresiva y en todos los temas se plantean medidas graduales, de mediano plazo. Es decir, aunque hay conciencia que el cambio no será inmediato, se debe comenzar el proceso lo más pronto posible.

Para tener una idea de las acciones específicas que son necesarias para avanzar hacia una descentralización fiscal, presentamos algunos ejemplos obtenidos del informe de la Comisión Multisectorial:

En el tema de transferencias intergubernamentales:

- Evaluar propuestas para la modificación de criterios de distribución de los ingresos provenientes de industrias extractivas.
- Evaluar el destino de parte de los ingresos provenientes de nuevos tributos a las sobreganancias mineras como parte de los mecanismos de compensación de recursos.
- Implementar uno o más fondos de estabilización de los ingresos provenientes de industrias extractivas.

Todas estas acciones apuntan a diseñar un mejor sistema de transferencias para que los gobiernos regionales y las municipalidades reciban recursos de manera más estable y predecible (es decir, puedan saber cuánto les van a transferir de un año al otro).

La Iniciativa EITI: Avances y Perspectivas para el Perú

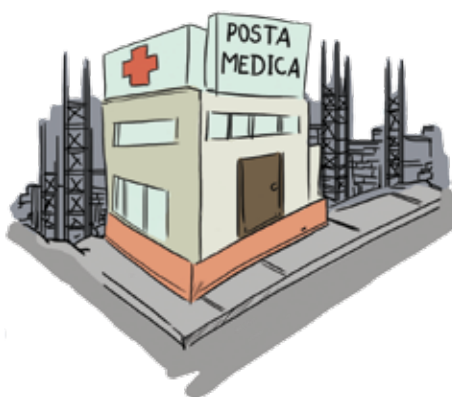
Los recursos naturales existentes (minerales, gas y petróleo) en nuestro territorio nos pertenecen a todos los ciudadanos y deben contribuir al desarrollo sostenible. Por tanto, tenemos el derecho de contar con información sobre los pagos que hacen las empresas al Estado y conocer cómo y en qué invierten estos recursos los gobiernos beneficiarios del canon.

En el Perú, por la creciente importancia que tiene la actividad minera y la de hidrocarburos en la economía y en los ingresos fiscales del Estado, se requiere promover la máxima transparencia sobre:

- ▶ *Los pagos que realizan las empresas.*
- ▶ *La distribución de estos recursos que realiza el Estado - a través del canon y regalías- entre gobiernos regionales, municipalidades y universidades*



- ▶ *El uso de estos recursos en proyectos de inversión económica y social y mantenimiento de la infraestructura que aporten al desarrollo local y regional.*



La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas – EITI, por sus siglas en inglés, es una coalición mundial que tiene por finalidad promover la máxima transparencia en la gestión de los recursos naturales no renovables (minería, gas y petróleo principalmente). Nace como una alianza entre gobiernos, empresas y redes de la sociedad civil para transparentar las cuentas públicas y privadas del sector extractivo.

El EITI fue creado en el año 2002 y actualmente 41 países la vienen implementando, siguiendo un conjunto de principios, criterios y reglas. Esta tarea es asumida por comisiones lideradas por autoridades del Estado e integradas por representantes de las empresas y la sociedad civil. En Perú, debido a la creciente importancia que tiene la actividad minera y de hidrocarburos en la economía y en los ingresos tributarios del

Uno de los objetivos del EITI es la publicación de los pagos que hacen las empresas extractivas y los ingresos que recibe el Estado por dichos pagos.

De esta forma se trata de prevenir hechos como la corrupción y otros que afectan las posibilidades de desarrollo y mejora de las condiciones de vida de la población actual y futura, a partir de fondos que generan sus propios recursos naturales.

Estado, se viene implementando el EITI desde el 2005, habiéndose publicado hasta la fecha tres Estudios con información del 2004 a 2012.

1 El Nuevo estándar EITI

El EITI, como parte de su enfoque de mejora continua, compromete a los países a incorporar mayor y mejor información. En ese sentido, el EITI ha establecido un nuevo estándar, donde a partir del 2014 los estudios de conciliación deben incluir más y mejor información de contexto, con la finalidad de comprender las características, magnitud e importancia de las actividades

extractivas (minería, gas y petróleo) en la economía nacional.

Los estudios de conciliación deberán incluir información de nuevos temas, sobre los cuales el Perú ya cuenta gracias a los avances en materia de transparencia y acceso a la información.



Entre los nuevos temas a incluir, que para el caso del Perú ya se cuenta con sus respectivas fuentes, se tiene:

- La producción de minerales e hidrocarburos y sus tendencias. **(PERUPETRO)**
- La contribución de las industrias extractivas al PBI, las exportaciones, los ingresos fiscales y al empleo del país. **(INEI, SUNAT, MINISTERIO DE TRABAJO)**
- La gestión de los ingresos generados por las industrias extractivas (Canon minero, regalías mineras y petroleras y los fondos sociales). **(MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS)**
- Los procedimientos de entrega de concesiones mineras. **(INGEMMET)**
- Los contratos petroleros, incluyendo todos sus anexos. **(PERUPETRO)**
- Gastos sociales de las empresas. **(MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS)**
- Uso de los recursos del canon. **(PORTAL DE TRANSPARENCIA ECONOMICA)**

Además, dentro de los ingresos que se deben divulgar en los informes se ha incluido nuevas fuentes de ingresos:

- Venta de la porción de la producción que corresponde al Estado y otros ingresos en especie.

- Acuerdos de provisión de infraestructura y trueque.
- Gastos sociales de las empresas (cuando son significativos por mandato de la ley o el contrato con el gobierno).

2 La iniciativa EITI en el Perú, una experiencia sectorial de transparencia que avanza progresivamente.

La iniciativa EITI se viene implementando en el Perú desde el año 2005, creándose para ello una Comisión Nacional tripartita integrada por representantes del Estado, de las empresas extractivas (mineras, petroleras y gasíferas) y de la sociedad civil. En febrero del año 2012 – con la publicación del segundo estudio de conciliación de pagos e ingresos del periodo 2008-2010- el Perú consiguió la certificación de “País Cumplidor” en materia de transparencia, convirtiéndose así en el primer país latinoamericano en alcanzar este objetivo.

Luego de publicar - en marzo de 2014 - el Tercer Estudio de Conciliación referido al periodo 2011-2012, la Comisión Nacional EITI se prepara para enfrentar un reto mayor: la implementación del Nuevo Estándar aprobado por el Consejo Internacional del EITI en mayo de 2013, con la finalidad de profundizar y consolidar los avances en la transparencia de las industrias extractivas en el mundo.

La implementación del Nuevo Estándar EITI significará un reto para el Perú en cuatro dimensiones:

- **La publicación de Reportes anuales sobre los pagos e ingresos** provenientes de las actividades extractivas, asegurando que todas las empresas participantes publiquen los pagos tributarios y no tributarios que realizan al Estado. Así, el cuarto estudio de conciliación estará referido al año fiscal 2013 y deberá publicarse antes de diciembre de 2014.
- La inclusión de nuevos temas referidos a: **contratos y concesiones¹⁴, gasto social de las empresas¹⁵.**
- La **desagregación** de la información **de los pagos de las empresas**, empresa por empresa.
- La **descentralización de la iniciativa** mediante pilotos en al menos dos regiones.

14. Información sobre titulares de la concesión; coordenadas del área concesionada; así como fecha de solicitud, de adjudicación y duración.

15. ¿Cuánto están invirtiendo las empresas en responsabilidad social?, ¿en qué proyectos y con qué impactos?

2.1 Tercer Estudio De Conciliación Nacional - EITI PERU (2011-2012)

El Tercer Estudio Nacional de Conciliación 2011 - 2012 del EITI Perú, contiene información sobre los pagos tributarios y no tributarios que realizan las empresas extractivas y los ingresos que el Estado recibe por dichos pagos, y sobre la distribución de esos ingresos entre los gobiernos regionales, municipalidades y universidades de las regiones productoras.



Información que incluye el Tercer Estudio de Conciliación Nacional

Información contextual	Tipos de pagos realizados al Estado Peruano por empresas extractivas	Esquema de Distribución del canon y regalías a Gobiernos regionales y municipios
<p>A diferencia de los dos estudios anteriores, presenta información contextual sobre la importancia de los sectores mineros, gasífero y petrolero para la economía peruana.</p> <p>Así, presenta datos sobre producción, comercio exterior y empleo, entre otros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impuesto a la Renta determinado por las compañías adheridas. ▪ Regalías correspondientes al período 2011-2012 (subsectores de minería e hidrocarburos). ▪ Impuesto Especial a la Minería (IEM) correspondiente al período 2011-2012 (sólo para el subsector minería). ▪ Gravamen Especial a la Minería (GEM) correspondiente al período 2011-2012 (sólo para el subsector minería). ▪ Derechos de Vigencia correspondientes al período 2011-2012 (sólo para el subsector minería). 	<ul style="list-style-type: none"> a) Canon Minero (50% del Impuesto a la renta). b) Regalía Minera (100% de la Regalía Minera). c) Canon y Sobrecanon Petrolero (50% Impuesto a la Renta + 50% Regalía de Hidrocarburo). d) Canon Gasífero (50% Impuesto a la Renta + 50% Regalía de Hidrocarburo).

En síntesis el Estudio da cuenta que concilio información por S/. 29,829 millones, para el periodo 2011 – 2012, donde casi el 90% de dicho monto proviene del impuesto a la renta (minería e hidrocarburos) y regalías de hidrocarburos, donde el primero representa el 58.51% y las regalías de hidrocarburos el 30.92%. Se conciliaron otros conceptos como regalías mineras, IEM y Gravamen Especial a la Minería.

Hasta el tercer estudio era posible que algunas empresas participen, pero sin develar los pagos que hacían de manera individual, sino dentro de un conjunto. Esto no permitía reconocer los pagos que realizaban algunas empresas.

A partir del próximo estudio será obligatorio que cada empresa divulgue sus pagos de manera individual.

Un paso adelante sobre este punto, lo dieron las siguientes empresas, sobre las cuales regularmente no se conoce información sobre sus aportes, pero que en el tercer estudio dieron a conocer sus pagos por impuesto a la renta de los años 2011 y 2012:

Impuesto a la Renta declarado por empresas

	Moneda	2011	2012
Antamina	US\$	633,150,660	689,799,041
Southern Peru	S/.	1,257,714,903	1,052,925,551
Cerro Verde	US\$	495,514,429	s.i.
Barrick	US\$	335,594,191	303,789,261
Yanacocha	US\$	258,371,480	287,973,493

Fuente: Tercer Estudio de Conciliación Nacional 2011-2012

Entre las principales conclusiones del Tercer Estudio sobre el periodo 2011-2012, se encuentra:

- En la conciliación del Impuesto a la Renta, no se encontraron diferencias entre lo declarado como pagado por las compañías y lo reportado como recaudado por la SUNAT.
- En la conciliación de las Regalías Mineras, no se encontraron diferencias entre lo pagado por las compañías y lo reportado como recaudado por la SUNAT.
- En la conciliación de las Regalías de Hidrocarburos, se encontraron diferencias en los años 2011 y 2012. Dichas diferencias representan 0.001% del total conciliado por ese rubro y menos del 0.001% del total conciliado en el Estudio durante el periodo 2011-2012.
- En la conciliación del IEM, se encontraron diferencias en los años 2011 y 2012. Dichas diferencias representan 0.001% del total conciliado por ese rubro y menos del 0.001% del total conciliado en el Estudio durante el periodo 2011-2012.
- En la conciliación de Gravamen Especial a la Minería, no se encontraron diferencias entre lo pagado por las compañías y lo reportado como recaudado por la SUNAT.

En el estudio se incluyó información que no aparece en los dos estudios anteriores:

- Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo PMSP (también conocido como Aporte Minero Voluntario) por el período 2007 al 2011. **(El cual aparece en los anexos del segundo estudio más no en el cuerpo del mismo).**
- Contratos de Servicios Petroleros por el período 2011 al 2012.

Por otro lado, con información provista por PERUPETRO, muestra los ingresos por los Contratos de Licencia correspondiente a los lotes de hidrocarburos que han pagado regalías al Estado a través de PERUPETRO S.A, por la exploración y explotación de hidrocarburos en el Área del Contrato; y los ingresos por los Contratos de Servicios correspondiente a los lotes en los cuales se realizan actividades de exploración y explotación de hidrocarburos recibiendo una retribución en función a la producción fiscalizada.

El número de empresas participantes en el estudio fue de 59 entre mineras e hidrocarburíferas. Las primeras representan el 85% del valor de producción minero y las segundas el 95% del valor de producción hidrocarburífero.

Las entidades públicas participantes con la provisión de información son: SUNAT, PERUPETRO, INGEMMET, MINEM y MEF.

2.2 La descentralización del EITI, profundiza la transparencia

La Comisión Nacional EITI Perú decidió incorporar en el Plan de Acción al 2014 la descentralización de esta iniciativa mediante la implementación de al menos dos experiencias piloto.

1. ¿Por qué la descentralización del EITI es útil y necesaria?

Las razones por las cuales llevar la iniciativa EITI a las regiones puede ser útil y beneficioso para la sociedad son:

a) Crea un espacio de diálogo tripartito, entre el gobierno regional, las municipalidades, las empresas y la sociedad civil, sobre la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos del canon que llegan al territorio donde se producen los impactos (negativos y positivos) de la actividad extractiva.



b) Permite discutir, con datos concretos y detallados, los beneficios que obtiene la sociedad re-

gional producto de los ingresos que reciben el gobierno regional y las municipalidades por canon y regalías. ¿Qué pagos hacen las empresas al Estado, qué tipo de ingresos y qué montos llegan a la región y cómo se utilizan esos recursos? Son las interrogantes que se tratara de responder.

c) Una amplia difusión de la información generada por los estudios de conciliación o estudios de transparencia a cargo de la Comisión regional, ayudaría a que los líderes sociales, medios de comunicación y la ciudadanía en general, tengan acceso a información oficial, confiable y consistente sobre los ingresos que llegan a la región y el uso que le dan las autoridades a dichos recursos. ¿Están contribuyendo estos recursos del canon a resolver las necesidades más urgentes de la población y a financiar proyectos que tengan impacto en el desarrollo regional?



La descentralización del EITI es una oportunidad para articular la transparencia de las industrias extractivas con la atención de las necesidades de la gente y, en ese camino, generar propuestas consensuadas para mejorar el uso del canon y prevenir la corrupción que crece de manera preocupante.

II. ¿En qué consistiría el estudio de conciliación subnacional?

Este estudio debería abordar dos preguntas relevantes:

- ▶ *¿Cuánto dinero llega a la región por canon y regalías?*
- ▶ *¿En que se gastan los recursos del canon y regalías?*



Tareas del Estudio de transparencia regional

1

Conciliar las transferencias por canon y regalías que realiza el gobierno nacional (MEF) con los ingresos que registra el gobierno regional. Si hubiera diferencias estas deben ser explicadas. A través de la revisión de dos fuentes:

- ▶ Los datos sobre las transferencias que se encuentran en el portal de transparencia del MEF - Consulta Amigable.
- ▶ Los datos sobre los ingresos efectivamente recibidos que serán entregados por el gobierno regional.

2

Describir el uso que se dio a los recursos del canon según funciones y tipo de proyectos, verificando si la asignación realizada es concordante con las prioridades establecidas en el Plan Concertado de Desarrollo. Las fuentes son:

- ▶ Los datos sobre el destino del gasto que se encuentra en el portal de transparencia del MEF - Consulta Amigable, así como el banco de proyectos del SNIP.
- ▶ Los datos sobre el Plan Concertado y las prioridades de inversión que serán entregados por el gobierno regional.

Por otra parte, la información sobre los pagos tributarios (impuesto a la renta) y no tributarios (regalías, gravamen minero) de las empresas presentes en el territorio serán provistas por el Estudio Nacional de Conciliación.

Cabe señalar que el alcance del contenido del Estudio de Transparencia es definido y aprobado de manera consensuada - mediante los "Términos de referencia" - por la Comisión Regional EITI. El número de años que debe comprender el estudio es una decisión por definir, pero sería recomendable tomar el período 2011-2013.

III. La estrategia de implementación del EITI regional

La implementación del EITI a nivel regional debe ser liderada por la autoridad regional y desarrollada en coordinación con la Comisión Nacional EITI. Debe ser concebida como un proceso de construcción institucional de mediano plazo que, para ser sostenible, puede seguir los siguientes pasos secuenciales:

- ▶ Aprobación de una ordenanza regional que dispone la implementación de la iniciativa en la región dándole carácter de política pública.

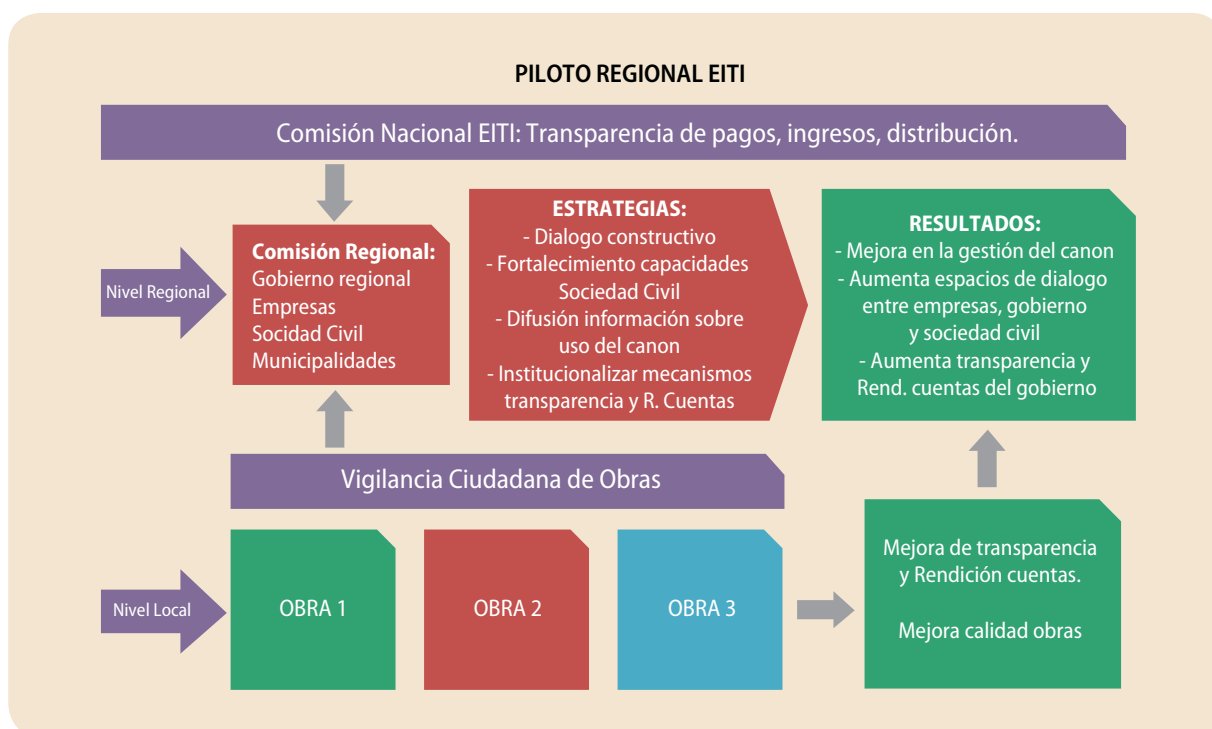
- Conformación de la Comisión Regional EITI integrada por representantes de los tres sectores, tal como establece la ordenanza regional.
- Conformación de una plataforma de organizaciones de la sociedad civil que participe de la iniciativa para lo cual será debidamente capacitada.
- Amplia difusión de los objetivos y beneficios del EITI en la sociedad regional utilizando medios y materiales de fácil acceso.
- Elaboración y difusión de informes de transparencia sobre la distribución y uso del canon en la región, incluyendo propuestas de mejora de la gestión del canon.
- El financiamiento de esta iniciativa inicialmente podría contar con el auspicio de la cooperación internacional, para luego ser asumida localmente, por ejemplo, con los recursos del canon que recibe la Universidad Pública y el aporte de las empresas.

De manera general, las estrategias a seguir para la implementación del EITI a nivel regional son:

- Dialogo constructivo entre Estado, empresas y sociedad civil.
- Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil que se involucra en el proceso.
- Amplia difusión de los resultados que producen los estudios de transparencia, incluidas las propuestas de mejora de la gestión del canon.

Finalmente, sería interesante que en el desarrollo de la iniciativa se articule y aproveche la información que generan las experiencias de vigilancia ciudadana de las obras ejecutadas por el gobierno regional y las

municipalidades, que realizan organizaciones vecinales, comunales y el mismo comité de vigilancia del presupuesto participativo. **Ver diagrama adjunto.**



Actualmente, los pilotos regionales del EITI se vienen iniciando en Piura y Moquegua, en ambas regiones se cuenta con la decisión y apoyo de la autoridad regional y de las empresas extractivas que allí operan. En el

caso de Loreto, aún cuando se avanzó en la aprobación de la ordenanza regional, la implementación de la misma **no ha prosperado por falta de interés de la autoridad regional.**

Recuadro 2: Descentralización del EITI en dos regiones del Perú

I. Avances del Piloto EITI en la Región Piura

Las primeras acciones para impulsar este proceso en el departamento de Piura provinieron de la Comisión Nacional EITI, logrando coordinar con el Presidente del Gobierno Regional de Piura, que expresó su interés designando como responsable de este proceso descentralizado al director ejecutivo¹⁶ del **Centro Regional de Planeamiento Estratégico (CEPLAR)**. Luego se sumaron instituciones locales de la sociedad civil como el **Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA**, que contribuyeron a dar mayor dinamismo al proceso y lograr la participación de los diversos actores.

Desde octubre del 2013 a la fecha se han realizado reuniones con representantes de los diferentes sectores (Estado, empresas, sociedad civil) de la región, también ha participado un miembro de la Comisión Nacional para socializar la iniciativa, definir la ruta a seguir en la región Piura. Durante el proceso desarrollado se han logrado los siguientes avances:

- Promover la participación de representantes de las industrias extractivas, gobierno regional, municipalidades, la sociedad civil y universidades.
- Trabajar la elaboración de una ordenanza regional que cree la Comisión Regional Multisectorial Permanente de Piura.
- Retroalimentación de la ordenanza por parte de los representantes de las empresas extractivas y grupos de la sociedad civil.
- Aportes y sugerencias a la Ordenanza Regional por parte de los miembros de la Comisión Nacional EITI Perú.
- Contar con la versión final de la Ordenanza Regional; para que se siga el respectivo trámite de aprobación por el Consejo Regional de Piura.

Representantes de sectores que han participado en Piura

Empresas extractivas

- Petrobras
- Miski Mayo
- Savia
- Petrolera Monterrico
- Olympic S.A.

Instituciones del Estado

- Gobierno regional de Piura
- Ministerio de Energía y Minas
- Municipalidad de Talara

Sociedad civil

- Colegio de Economistas
- Colegio de Ingenieros
- UDEP
- CIPCA
- Pro- gobernabilidad

16. Economista, docente de UDEC, director del CEPLAR, resultó ser un actor clave en este proceso, por su carisma, buen trato, capacidad de convocatoria y lograr el trabajo en equipo de los participantes de los diferentes sectores.

II. Avances del Piloto EITI en la Región Loreto¹⁷

La puesta en marcha de la implementación del EITI en el departamento de Loreto se originó debido a un esfuerzo del proyecto PROPARTICIPACION, el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), con el auspicio de USAID y en colaboración con el Colegio de Economistas de Loreto (CELOR).

Como parte de dicho proyecto, durante dos años se realizaron actividades de fortalecimiento de capacidades – principalmente dirigidas a la sociedad civil, pero también participaron algunos funcionarios públicos regionales y representantes de empresas que operan en la región – sobre el canon, la vigilancia de proyectos públicos y el EITI. El proyecto también trabajó con el Consejo Regional y apoyó en la formulación de la ordenanza regional.

Durante el proceso desarrollado se logró:

- La aprobación de la Ordenanza Nro. 023-2012-GRL-CR de fecha 14 de diciembre de 2012, mediante la cual se creó la Comisión Regional Multisectorial Permanente (CRMP) para la implementación del EITI (E.I.T.I. – Loreto) en el ámbito regional.

La CRMP está adscrita a la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM), presidida por el representante del sector y conformada por un representante de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico, uno de la Dirección Regional de Energía y Minas, dos del Consejo Regional, uno de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, uno de la Gerencia Regional de Recaudación, uno de las Municipalidades Provinciales de Loreto, uno de las Municipalidades Distritales, dos de las empresas de la industria extractiva, uno de los Colegios Profesionales, dos de organismos no gubernamentales, uno del Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana y uno de la Universidad Nacional de la Amazonia Peruana.

Aparte de la ordenanza regional, hasta la fecha no se ha avanzado más en este proceso, por falta de apropiación y soporte a la iniciativa por parte del gobierno regional.

Aspectos a tener en cuenta para promover la descentralización del EITI

- Implementación de un proceso de fortalecimiento de capacidades requeridas a nivel regional para la descentralización del EITI. De acuerdo a la experiencia, se encuentra que la mayoría de los representantes de las empresas extractivas no cuentan con la información sobre el EITI.
- Contar con un liderazgo fuerte al frente del grupo impulsor de la descentralización del EITI. El ideal sería que sea asumido por el representante designado por la autoridad regional.
- Si bien el inicio de la descentralización del EITI en una región demanda mayor protagonismo de la Comisión Nacional, también es necesario el involucramiento de actores locales en esta parte y conforme avance el proceso ser los responsables de las diferentes tareas para impulsar esta iniciativa en su región.
- Diseñar una estrategia de convocatoria que tenga en cuenta la producción de diversos materiales de difusión, que logren motivar la

17. Jochmann Caterina. La descentralización del EITI en el Perú: una mirada hacia atrás y al presente para seguir adelante, Lima- Perú, julio 2013.

participación sostenida de los representantes, considerando que su asistencia es cuestión de voluntad e interés por lograr la transparencia sobre los fondos que provienen de las industrias extractivas. El CIPCA ha implementado una campaña de sensibilización diaria, a través de un flyer con datos sobre la próxima actividad y los días que faltan para cumplirla, así como diversos principios del EITI.

- Convocar en la primera parte del proceso a instituciones con una posición más neutral, respecto

a la actividad extractiva, con el fin de construir un espacio de confianza para el diálogo altura-do y propositivo de los diferentes participantes.

- Buscar alianzas con medios de comunicación locales para lograr que se exija la continuidad del trabajo por parte de una población y sociedad civil informada sobre los beneficios y avances de la iniciativa.
- Retomar el proceso, sin abatirse ante aplazamientos o postergaciones.

Portales Informáticos sobre transparencia y otros datos relativos a las industrias extractivas

Para que las y los ciudadanos del país y de las diferentes regiones (del Estado, de la sociedad civil y de las empresas) logren participar de manera informada en los diferentes procesos y mecanismos que se han desarrollado en este documento, es necesario que adquieran conocimientos y logren desarrollar capacidades para la interpretación, análisis y producción de información relevante sobre la transparencia en

las industrias extractivas.

Es así que en esta parte del documento se presentan una lista y reseña breve de portales web a donde los diversos actores pueden acceder para recabar información sobre gestión y uso de los fondos que provienen de las industrias extractivas.

1 Páginas web oficiales

Portal de Transparencia Económica – MEF

http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=37&Itemid=100143&lang=es

El Portal de Transparencia Económica es una plataforma informativa de acceso libre que permite a cualquier usuario disponer, en tiempo real, de la más completa información económica que haya podido centralizar el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), desde el Gobierno de Transición a la fecha. Está compuesto de Módulos de Consulta a Base de Datos con información financiera y presupuestal.

• Consulta Amigable

Este módulo contiene información acerca del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), la ejecución de ingreso en la fase de Recaudado, y la ejecución de gasto en las fases de Compromiso, Devengado y Girado correspondiente a las Unidades Ejecutoras (UEs) del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y las municipalidades de los Gobiernos Locales.

• Transferencias

En este módulo se muestra información sobre la normatividad, composición, criterios de asignación y montos de los principales conceptos por los cuales el Gobierno Nacional realiza transferencias a los organismos del Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales y Locales.

Registro Nacional de Proveedores del Estado (RNP)

<http://portal.osce.gob.pe/rnp/>

Esta página brinda información sobre los requisitos que deben presentar los proveedores del Estado ante el RNP: en los trámites de inscripción, renovación, aumento de capacidad, ampliación de especialidad, formularios de los trámites en mención, estado de trámites, etc. Sin embargo, también existe información para el ciudadano, como la relación de proveedores inscritos en el RNP y la posibilidad de acceder al registro de proveedores inhabilitados.

Búsqueda de proveedores:

- Lista Proveedores: Relación de proveedores inscritos en el RNP.

http://www.osce.gob.pe/consultasenlinea/rnp_consulta/ProveedoresInscritos.asp

- Guía Comercial: Búsqueda por ubicación geográfica, Búsqueda por catálogo de bienes y servicios, Búsqueda por RUC o nombre del proveedor.

<http://www.osce.gob.pe/consultasenlinea/catalogoConsultas/indice.asp>

Registro de Inhabilitados: <http://www.osce.gob.pe/consultasenlinea/inhabilitados/busqueda.asp>

Aplicativo del presupuesto participativo

http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/entrada.php

Es un instrumento informático donde se registran las etapas del presupuesto participativo a través de internet, de manera que la población pueda conocer y opinar sobre los resultados del proceso.

SOSEM

<http://ofi5.mef.gob.pe/sosem2/>

Es un aplicativo web que apoya la labor de seguimiento de los Proyectos de Inversión Pública y permite el acceso a información sobre las fases de pre-inversión e inversión.

INFOBRAS

<https://apps.contraloria.gob.pe/infobras/>

Es un sistema elaborado por la Contraloría General de la República del Perú con el apoyo de la Cooperación Alemana al Desarrollo-GIZ que busca fortalecer la transparencia en la gestión y el control de las obras públicas con la participación de entidades del gobierno nacional, regional y local. Este sistema usa la tecnología Google Maps para mostrar geográficamente, es decir a través de mapas satelitales digitalizados la ubicación de las obras, y se interconecta con otros sistemas de información nacional para extraer y compartir los datos disponibles respecto a las diversas obras en el país.

INGEMMET

<http://www.ingemmet.gob.pe/form/Inicio.aspx#>

Página oficial del Instituto Minero y Metalúrgico que contiene información del Catastro Minero, Concesiones Mineras, Derechos de Vigencia y demás información del territorio nacional (mapas geológicos, vulcanología, etc.).

INEI – sistema de información para la toma de decisiones SIRTOD

<http://iinei.inei.gob.pe/iinei/SIRTOD/>

Esta página cuenta con información de 1 744 series estadísticas vinculadas a los temas demográficos, sociales, económicos, ambientales y recursos naturales; ciencia y tecnología, así como, estadísticas municipales. Este sistema no sólo ofrece la posibilidad de consultar los principales indicadores con que cuenta el país, sino que al integrarlos en el Sistema de Consulta Mapa de Potencialidades, Mapa de Pobreza y Mapa de Desnutrición crónica, amplía la capacidad de análisis y toma de decisiones para el desarrollo regional y nacional.

SNIP - Banco de proyectos

http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/new-bp/operaciones-bp.php

Es un aplicativo informático que sirve para almacenar, actualizar, publicar y consultar información resumida, relevante y estandarizada de los proyectos de inversión pública en su fase de preinversión. Entró en funcionamiento en diciembre del año 2000, pionero a nivel nacional y en la región andina usando tecnología

web para este tipo de soluciones (Gobierno Electrónico). Gracias a esta herramienta, el SNIP cuenta con una base de datos estandarizada de la información más relevante de los proyectos que han sido formulados y evaluados por diferentes Unidades Formuladoras y Evaluadoras del país y que puede ser consultada a través del sitio web por cualquier ciudadano que cuente con acceso a internet.

2 Páginas web de instituciones de la sociedad civil

COOPERACIÓN

<http://www.cooperacion.org.pe/>

Página web de CooperAcción que contiene numerosa información acerca de las industrias extractivas, conflictos sociales, planeamiento territorial, etc. Además, se puede encontrar diversos mapas de concesiones, de comunidades campesinas y nativas, etc.

SER

<http://www.ser.org.pe/>

Web de la Asociación de Servicios Educativos Rurales que contiene información acerca de territorio, derechos y desarrollo, temas de agua y saneamiento, comunidades campesinas y pueblos indígenas, memorias y derechos humanos.

EITI PERÚ

<http://eitiperu.minem.gob.pe/>

Página web que brinda información sobre la iniciativa EITI y su implementación en el Perú. Además contiene los Estudios de Conciliación realizados, así como demás documentos relativos a la iniciativa.

Mapas de concesiones del Grupo Propuesta Ciudadana

<http://190.222.181.28/desco/inicio.php>

Con el objetivo de democratizar la información acerca de las concesiones mineras y los lotes de hidrocarburos existentes en el territorio, el Grupo Propuesta Ciudadana creó el portal "Concesiones mineras y petroleras". Esta web ofrece un mapa interactivo en el cual se pueden elegir distintos tipos de información o "capas" como comunidades nativas, lagos, ríos, lotes petroleros, concesiones mineras, entre otras y ver cómo se superponen en el territorio.

Organizado por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Con el apoyo de:



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

Brot
für die Welt