

PARA CORREGIR LA DESIGUALDAD GENERADA POR EL CANON

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL ES LA MEJOR OPCIÓN

Elaborado por: Programa de Vigilancia Ciudadana

La propuesta del Presidente de La República de redistribuir el canon ha promovido un amplio debate con opiniones a favor y en contra. Consideramos, sin embargo, que falta información consistente para analizar esta propuesta y encontrar la mejor solución. En esta publicación alcanzamos información sobre aspectos como la desigualdad en la distribución del presupuesto generado por el canon, la capacidad de gasto de los gobiernos sub-nacionales, el destino de los recursos, así como avanzamos algunas propuestas.

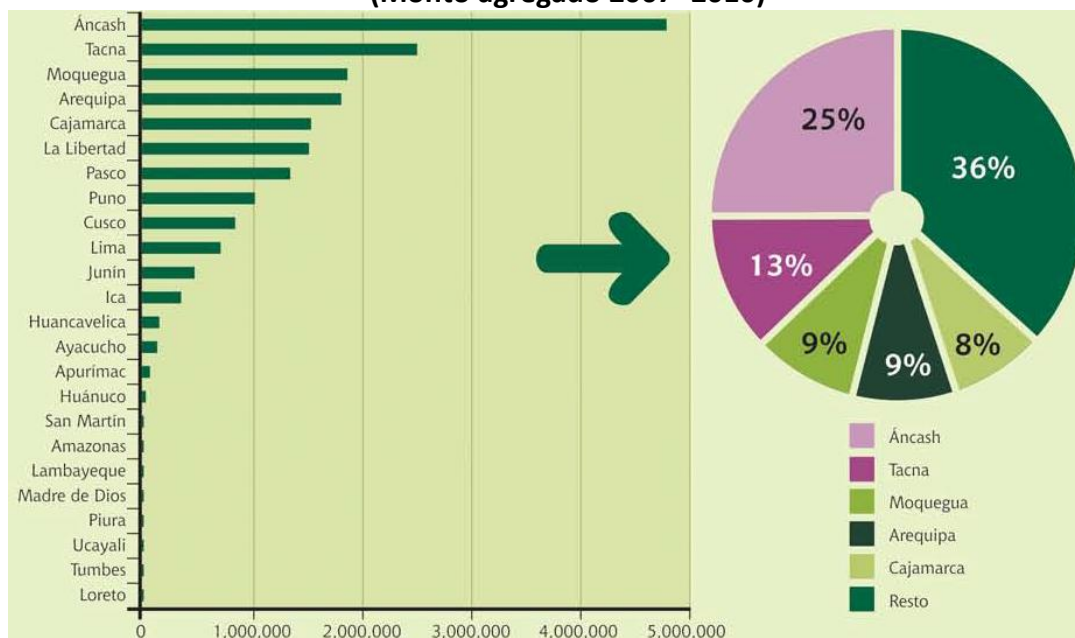
1. LA DESIGUALDAD GENERADA POR EL CANON

El esquema de distribución del canon ha venido generando desigualdad en la asignación del presupuesto entre regiones y al mismo tiempo una desigualdad al interior de las regiones favorecidas con el canon.

1.1 La desigualdad interregional en la distribución del canon

Un pequeño grupo de regiones concentra gran parte de los recursos del canon y regalía minera. Entre los años 2007 y 2010, cinco departamentos (Ancash, Tacna, Moquegua, Arequipa y Cajamarca) concentran el 64% del total de los recursos transferidos. Ver Gráfico 1.

Gráfico 1
Transferencias autorizadas del canon y regalía minera por departamento
(Monto agregado 2007- 2010)



Fuente: MEF -SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

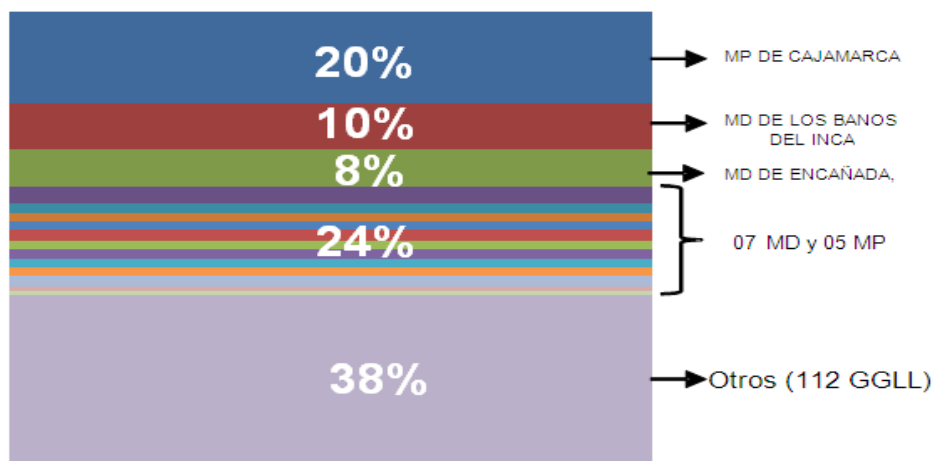
1.2 La desigualdad se repite al interior de las regiones favorecidas con el canon

Al interior de las regiones, las provincias y distritos donde se desarrolla la explotación minera reciben abundantes recursos por canon, mientras que el resto de provincias y distritos reciben muy poco. Y eso se debe a que el distrito productor recibe primero el 10% del monto total que corresponde a las municipalidades del departamento, luego participa del 25% que va a los distritos de la provincia productora y, finalmente, participa del 40% destinado a los distritos del departamento.

Por ejemplo, en el departamento de Cajamarca, entre 2007 y 2010, la municipalidad provincial de Cajamarca y las municipalidades distritales de Baños del Inca y La Encañada concentraron el 38% del total de transferencias a las municipalidades del departamento. Ver Gráfico 2.

Gráfico 2

Distribución del canon minero entre los gobiernos locales del departamento de Cajamarca (Monto agregado 2007 - 2010)

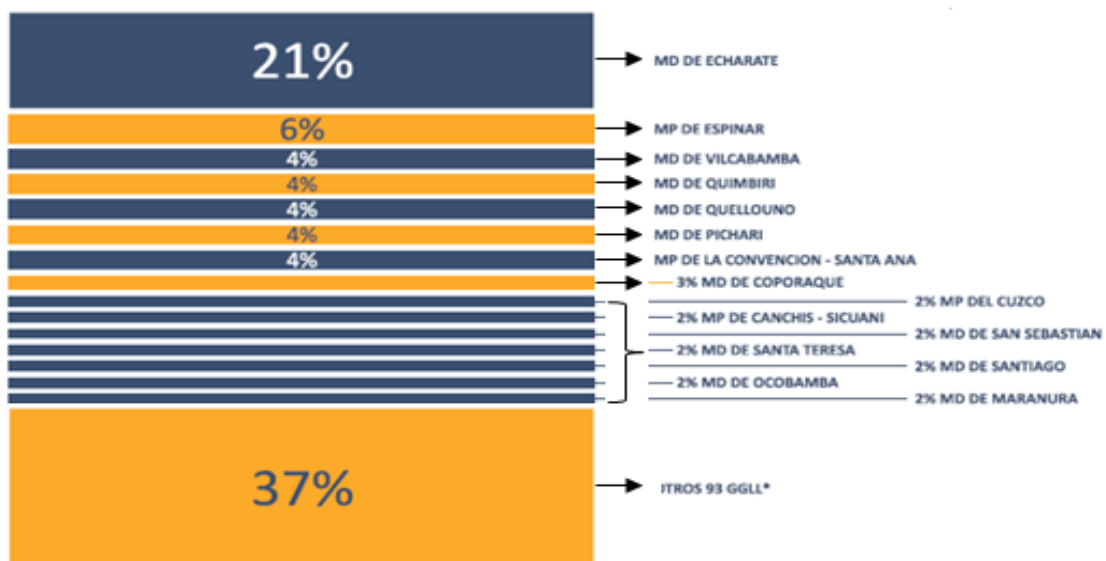


Fuente: MEF -SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

En el departamento de Cusco, entre 2007 y 2010, la municipalidad distrital de Echarate y la municipalidad provincial de Espinar han concentrado el 27% del total de transferencias a las municipalidades del departamento. Ver Gráfico 3.

Gráfico 3

Distribución del canon gasífero y canon minero entre los gobiernos locales del departamento de Cusco (Monto agregado 2007- 2010)

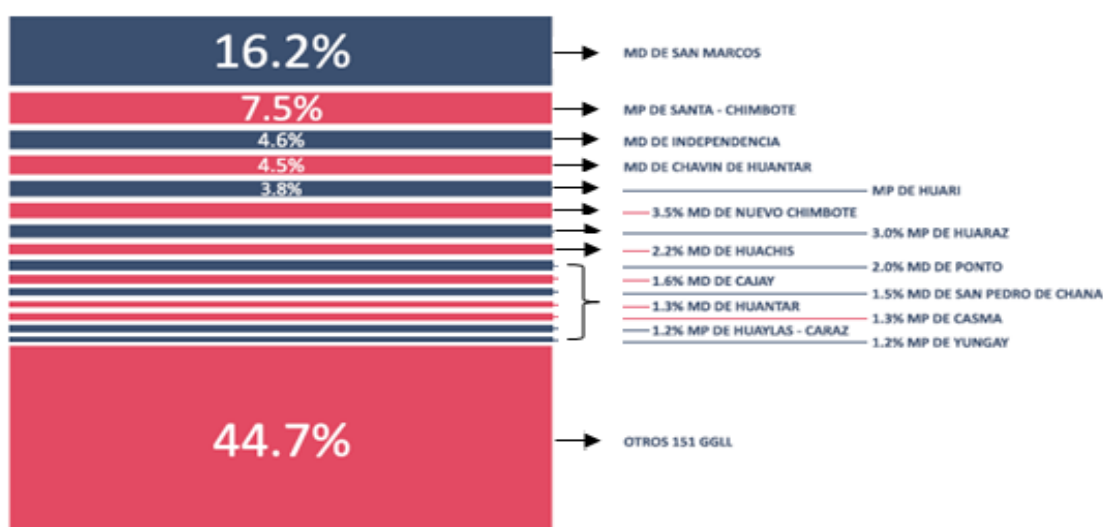


Fuente: MEF -SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

En el departamento de Ancash, entre 2007 y 2010, la municipalidad distrital de San Marcos y la municipalidad provincial de Santa-Chimbote concentraron el 24% del total de transferencias a las municipalidades del departamento. Ver Gráfico 4.

Gráfico 4

Distribución del canon minero entre los gobiernos locales del departamento Ancash (Monto agregado 2007- 2010)



Fuente: MEF -SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

2. LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO HA VENIDO DISMINUYENDO DEBIDO A LAS TRANSFERENCIAS COMPENSATORIAS DEL MEF

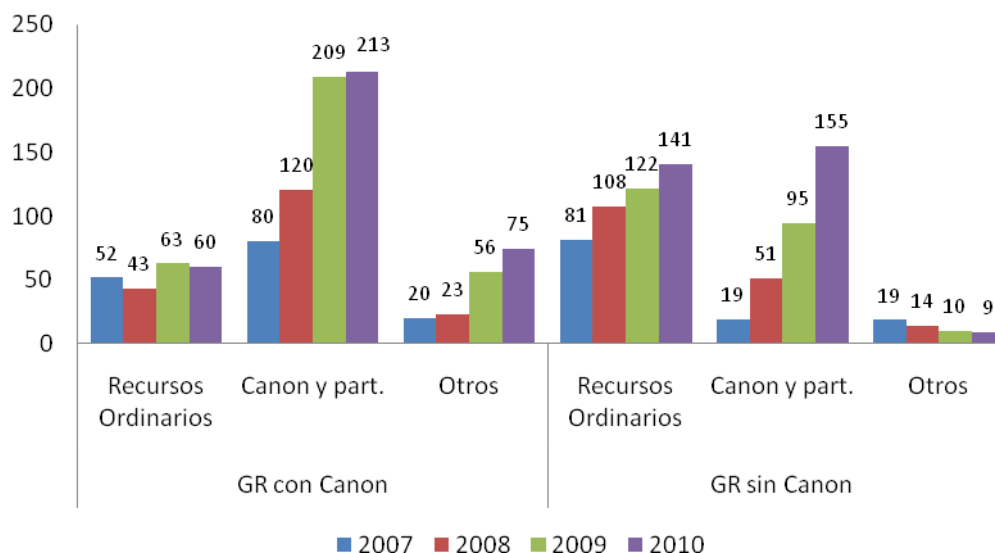
El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desde el 2007 viene realizando transferencias para compensar a las regiones que no reciben dinero por canon, con el fin de disminuir la desigualdad en la distribución del presupuesto antes descrita.

2.1 Transferencias presupuestales con Recursos ordinarios y los llamados “nuevos fondos” (FONIPREL y fideicomisos regionales).

El MEF ha venido realizando transferencias compensatorias utilizando la fuente Recursos ordinarios y otras como el FONIPREL y Fideicomisos. Así, en el 2007 los gobiernos regionales sin canon perciben un 36% más de Recursos ordinarios destinados a inversiones que los gobiernos regionales con canon, estas transferencias se ha ido incrementado con los años. Para el 2010 los gobiernos regionales sin canon recibieron 57% más fondos por Recursos ordinarios que los gobiernos con canon, tal como se puede ver en el Gráfico 5.

Gráfico 5

Gasto público en gobiernos regionales según su condición respecto a los recursos del canon, 2007 – 2010.



Fuente: MEF - SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

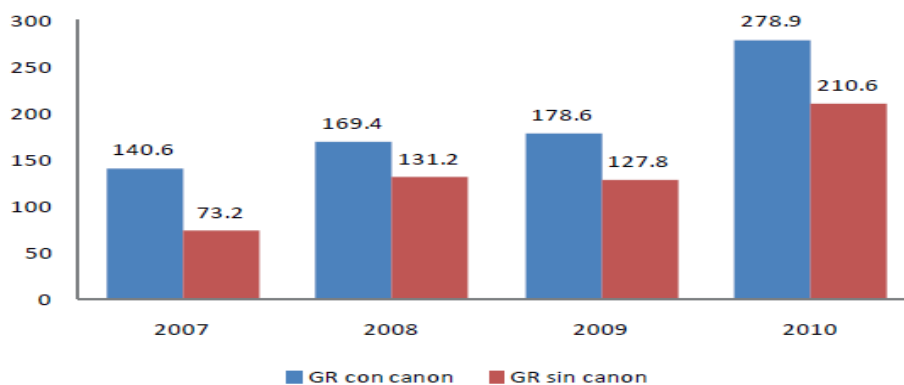
Estas transferencias compensatorias del MEF si bien han contribuido a disminuir las desigualdades, tienen el inconveniente de ser discrecionales y poco transparentes; es decir, la decisión de cuánto dinero y a qué gobierno regional se entrega, depende de la voluntad de los funcionarios responsables.

Los gobiernos regionales de Lambayeque, Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Huánuco, financian sus inversiones con la fuente Recursos ordinarios en más del 70%. En cambio, los gobiernos regionales de Moquegua, Cusco, Ancash y Tacna los Recursos ordinarios financian menos del 10% de sus inversiones con esa fuente.

Como resultado de las transferencias compensatorias, la desigualdad en la distribución del presupuesto ha venido disminuyendo. Así, la inversión per cápita de los gobiernos regionales con canon el año 2007 fue 90% mayor al de los que no reciben canon. En cambio el 2010, la inversión per cápita de los gobiernos regionales con canon fue sólo 30% mayor, tal como se puede ver en el Gráfico 6.

Gráfico 6

Inversión pública per cápita ejecutada en GR con y sin canon 2007-2010 (Nuevos soles)



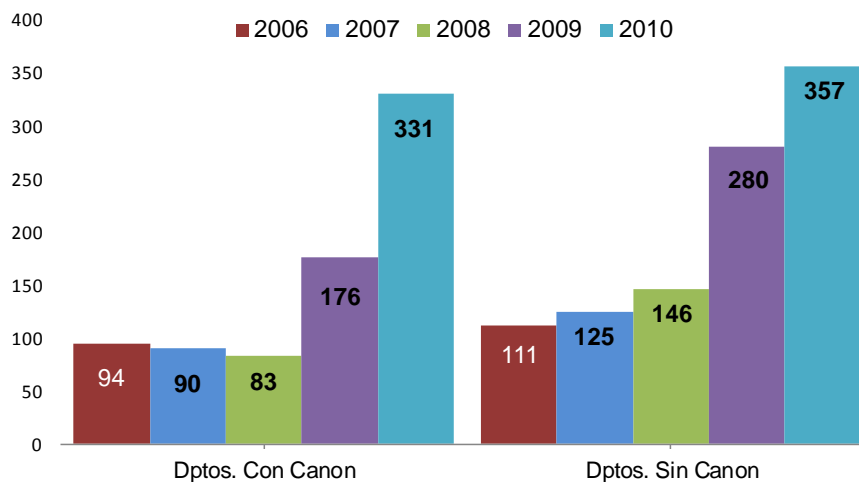
Fuente: MEF -SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

2.2 Inversiones directas del gobierno nacional en las regiones a través de los sectores (transportes, educación, salud, entre otros).

Las regiones o departamentos sin canon han recibido más inversiones por habitante de parte del gobierno nacional, a través de los diferentes sectores como son transportes, salud, saneamiento, educación, etc. La diferencia es más clara a partir de 2008, cuando la inversión directa per cápita en las regiones sin canon fue de 146 soles, en comparación con los 83 soles en las regiones con canon. El 2009, los montos fueron de 280 soles y 176 soles respectivamente, y para el 2010 esta diferencia se mantiene. Ver Gráfico 7.

Gráfico 7

EVOLUCIÓN DEL GASTO DE INVERSIÓN PER CÁPITA DEL GOBIERNO NACIONAL EN LAS REGIONES (2006-2010, Nuevos soles)



Fuente: MEF -SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

3. LA CAPACIDAD DE GASTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALIDADES HA AUMENTADO A TASAS ELEVADAS

Contrariamente a las opiniones que se difunden por los medios de comunicación, el gasto de inversión en los gobiernos subnacionales ha crecido a tasas elevadas en el periodo 2004 y 2010. Tal como se puede ver en el cuadro 1, el gasto de inversión de los gobiernos regionales creció a una tasa media anual de 37% en el periodo indicado; en los gobiernos locales la tasa fue de 36% y en el gobierno nacional de 27%.

Lo que evidencia este resultado es que, en los últimos siete años los gobiernos regionales y locales han aumentado su capacidad de gasto, mostrado un crecimiento promedio anual más alto del gasto en comparación con el gobierno nacional. No está demás señalar que detrás de estas cifras promedio se esconden desempeños heterogéneos de las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno, es decir, hay gobiernos regionales y locales con buen y regular desempeño y otros que tienen un desempeño deficiente que deberían mejorar.

Este resultado, del aumento en la capacidad de gasto, entra en aparente contradicción con otro que mide el avance de ejecución del gasto con porcentajes que en promedio no superan el 65% (medido como: gasto devengado/presupuesto institucional modificado), dando origen a los saldos presupuestales que son trasladados al presupuesto del año siguiente. ¿Cómo explicar esta situación? En nuestra opinión esa aparente contradicción se explica por el hecho de que los ingresos de los gobiernos subnacionales aumentaron a una velocidad mayor comparado con la del gasto.

Cuadro 1

Evolución del gasto de inversión ejecutado, 2004 -2010
(Millones de nuevos soles)

Años	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
2004	2,753	762	1,793
2005	3,205	1,020	2,156
2006	2,913	1,306	3,711
2007	3,104	2,070	4,127
2008	3,430	2,789	7,132
2009	6,665	3,981	9,209
2010	9,591	4,953	10,002
Total	22,070	11,927	28,278
Tasa crecimiento 2004-2010	27%	37%	36%

FUENTE: MEF - SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

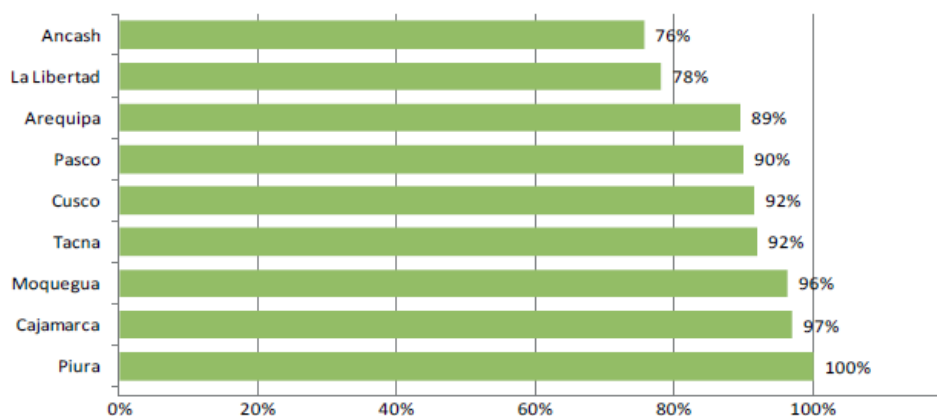
¿Cuánto de los recursos transferidos por canon han sido ejecutados?

Para responder a esta pregunta hemos calculado el indicador que relaciona: el gasto devengado de canon/total transferencias de canon, el cual es otra manera de medir la capacidad de gasto de los gobiernos regionales con importantes recursos por canon. El resultado que se muestra en el Gráfico 8 contradice la imagen que se proyecta desde diversos medios de comunicación y según el cual, los gobiernos regionales tendrían grandes sumas de dinero del canon en sus cuentas bancarias sin utilizar.

En el periodo 2006-2010, los gobiernos regionales con mayores ingresos por canon habrían ejecutado más del 90% de los recursos recibidos. Los porcentajes más bajos los tiene Ancash y La Libertad con menos del 80%. Este indicador podría mejorarse incluyendo los recursos del excedente de fondoempleo que algunos gobiernos regionales reciben y sobre el cual hay poca transparencia. En el caso del gobierno regional de Ancash, el canon transferido no incluye los ingresos que recibe por el excedente de fondo empleo que aporta importantes recursos, sobre los cuales también hay poca transparencia.

Gráfico 8

Ejecución de los recursos transferidos por canon en los gobiernos regionales 2006 - 2010



Indicador utilizado: Gasto devengado por canon / transferencias totales por canon.
Fuente: MEF - SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

- Entre 2006 y 2010 se han ejecutado alrededor de S/. 29,400 millones entre gobiernos regionales, gobiernos locales, universidades y fuerzas armadas.
- Entre 2006 y 2010 el 89% de los recursos del canon gastado se destinaron al financiamiento de proyectos de inversión, un 8% al gasto en bienes y servicios y solo el 2% en gastos de personal.
- Las universidades públicas han recibido alrededor de S/. 1,000 millones de los cuales solo han logrado ejecutar menos del 20%.
- El uso del canon en los gobiernos regionales y municipalidades tiene dos características: a) Prioriza la construcción de infraestructura y b) tiene un marcado sesgo urbano.

4. ALGUNAS PROPUESTAS

La propuesta de redistribuir el canon goza de amplio consenso en la opinión pública nacional; sin embargo, centrarse únicamente en esta medida para enfrentar la desigual asignación del presupuesto del canon entre regiones es insuficiente y políticamente inviable. Se requiere de un consenso político y gran voluntad de todas las partes para avanzar en la descentralización fiscal, evitando nuevas tensiones y conflictos innecesarios.

Consideramos que esta postergada Ley de Descentralización Fiscal¹ es la manera de resolver este problema con sólidos argumentos técnicos y programáticos, así como políticamente viable. Esta ley permitirá diseñar e implementar un sistema de transferencias intergubernamentales más transparente, equitativo y predecible, implementando el modelo de coparticipación tributaria².

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe) han alcanzado propuestas que se venían discutiendo en el marco de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal con la participación del MEF, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), ANGR, Remurpe y la Asociación de Municipalidades del Perú (Ampe). Es importante que el Gobierno tome en consideración estos esfuerzos y sobre estas propuestas se promueva un nuevo marco normativo de la descentralización fiscal.

¹ La descentralización fiscal es el proceso por el cual los gobiernos sub-nacionales adquieren atribuciones y responsabilidades fiscales que les permiten alcanzar niveles crecientes de autonomía en el manejo de sus ingresos y por consiguiente en las decisiones sobre sus gastos

² La coparticipación tributaria supone una distribución de los ingresos recaudados por el gobierno nacional entre los gobiernos regionales y locales mediante el establecimiento de un porcentaje de participación, tal como funciona el FONCOMUN para las municipalidades.

Planteamos como un aporte al debate los siguientes criterios y propuestas:

- ⇒ Las necesidades básicas insatisfechas de los departamentos —teniendo como base a la población— deben ser las que permitan obtener un mayor nivel de equidad en la asignación presupuestal.
- ⇒ Las transferencias de los recursos presupuestales, incluido el canon, deben estar ligados a responsabilidades y resultados de acuerdo a las competencias y funciones de los gobiernos regionales y municipalidades.
- ⇒ La redistribución del canon al interior de los departamentos productores es indispensable y tiene más aceptación en las regiones.
- ⇒ Fortalecer los ingresos propios de las municipalidades, para lo que se requieren cambios en la Ley de Tributación Municipal, su fortalecimiento institucional y la mejora de los servicios al contribuyente.
- ⇒ En el corto plazo, los recursos obtenidos por el impuesto especial a la minería y el gravamen minero deberían servir para crear un fondo que permita realizar transferencias compensatorias hacia las regiones con mayor pobreza y brechas de infraestructura social y económica.

Para optimizar el uso del canon sugerimos:

- ⇒ El uso del canon debería estar sujeto al establecimiento de prioridades de gasto, de tal modo de asegurar que un porcentaje significativo vaya para contribuir a disminuir las brechas en infraestructura social y económica de las provincias y en los servicios de educación y salud.
- ⇒ Los gobiernos regionales y municipalidades deben incrementar las inversiones destinadas a las poblaciones rurales de la sierra y selva en programas y proyectos de: riego tecnificado, cosecha de agua, forestación y reforestación, así como a la promoción de ingresos en las comunidades campesinas e indígenas.
- ⇒ Creación de fondos de ahorro intergeneracional en distritos productores con abundantes recursos por canon que permitan flujos de ingresos permanentes para las generaciones futuras.
- ⇒ Definir un mecanismo de articulación entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, para la implementación de proyectos así como para la supervisión y la evaluación de sus resultados.

- ⇒ Mejorar la calidad del gasto, integrando los recursos de los proyectos financiados con los recursos del canon en los programas estructurados mediante la metodología de la gestión por resultados
- ⇒ El MEF y el Congreso de la Republica deben tomar medidas para destrabar el gasto de inversión asignando más gasto corriente que permita la contratación de profesionales para formular proyectos y gestionar su implementación.
- ⇒ Promover la máxima transparencia sobre los flujos de ingresos y gastos de los gobiernos sub-nacionales asociados al canon, incluyendo la información sobre el dinero que estos tienen en la cuentas del Banco de la Nación y el BCR.

Contactos:

Epifanio Baca: ebaca@desco.org.pe
Sandra Mosqueira: sandra@desco.org.pe
Víctor Gamonal: vgamonal@desco.org.pe