

VIGILANCIA de las INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Reporte
Nacional
Nº 14
Perú 2011

Lima, noviembre 2011



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Programa de VIGILANCIA CIUDADANA

VIGILANCIA de las INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Reporte
Nacional
Nº 14
Perú 2011

Lima, noviembre 2011

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Molvina Zeballos

Presidente del Directorio

Javier Azpur

Coordinador Ejecutivo

Epifanio Baca

Responsable del Programa de Vigilancia Ciudadana

Reporte Nacional N° 14 de Vigilancia de las Industrias Extractivas.

Lima, noviembre 2011.

El Reporte Nacional N° 14 de Vigilancia de las Industrias Extractivas en el Perú es una publicación del Grupo Propuesta Ciudadana, que forma parte del Sistema Vigila Perú.

Elaborado por: **Epifanio Baca**, Responsable del Programa de Vigilancia Ciudadana

Gustavo Ávila, Analista del Programa de Vigilancia Ciudadana

Nery Roncal, Analista del Programa de Vigilancia Ciudadana

Diseño y diagramación: Renzo Espinel
Luis de la Lama

Hecho el depósito legal: 2012-05089

Grupo Propuesta Ciudadana
León de la Fuente 110, Lima 17

Impreso en el Perú



Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.



Esta publicación contó con el aporte de Revenue Watch Institute.

CONTENIDO



INTRODUCCIÓN	5
I. LAS NUEVAS MEDIDAS DE POLÍTICA EN TORNO A LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES	7
La apuesta por un modelo con más participación del Estado	9
¿Qué le han significado al Perú las industrias extractivas?	9
¿Una nueva apuesta por las industrias extractivas?	11
II. USO DE LA RENTA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	13
2.1 Cambios Normativos en el uso del canon para el Periodo 2011	15
2.2 Uso del canon en los Gobiernos Regionales	16
2.2.1 Programación y cambios en el presupuesto	16
2.2.2 Uso de los recursos por tipo de gasto	19
2.2.3 Presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales	22
2.2.4 Avance en la ejecución de inversiones en los gobiernos regionales	24
2.3 Uso del canon en los Gobiernos Locales	26
2.3.1 Programación y cambios presupuestales	27
2.3.2 Uso de los recursos por tipo de gasto	30
2.3.3 Inversiones de los gobiernos locales	32
2.3.4 Avance en la ejecución de inversiones en los gobiernos locales	34
CONCLUSIONES	37

INTRODUCCIÓN



El 2010 no fue un mal año para las empresas mineras. Es lo que afirmamos al realizar el Reporte Nro. 13 de Vigilancia de las Industrias Extractivas - Balance 2010. A pesar de las constantes amenazas de una nueva crisis, hasta mediados del año 2011 las perspectivas económicas para la industria extractiva, especialmente en minera siguen siendo favorables incluso mejores si consideramos la evolución de los precios. Es en este contexto económico que se llevo adelante el proceso electoral de abril 2011 y en el cual nuevamente tuvo un lugar importante el debate sobre el rol de las industrias extractivas en el desarrollo y, de manera particular, sobre el aporte tributario del sector minero.

Uno de los aciertos del actual gobierno fue lograr un acuerdo con las empresas y concretar la promulgación en el Congreso de la República de las nuevas medidas tributarias que permitirán aumentar la participación del Estado en las ganancias extraordinarias que vienen obteniendo las empresas producto de los altos precios de los minerales. De este modo, se cumple con una promesa de la campaña electoral en la que –por distintas razones– coincidieron incluso los candidatos Pedro Pablo Kuczynski y Keyko Fujimori, y deja atrás el desventajoso esquema del Aporte Voluntario vigente hasta 2011. El gobierno de Humala ha señalado que los S/. 3,000 millones de ingresos adicionales que obtendría por estas medidas tributarias servirán para financiar los programas de inclusión social que ofreció en su campaña, lo que significa que dichos recursos serán manejados por el gobierno nacional. El reto que tiene ahora es mostrar un manejo eficiente y transparente de dichos recursos.

Otro tema importante en la campaña electoral y que espera una decisión es la recuperación de las reservas de gas del lote 88 hipotecadas para la exportación durante el gobierno de Alejandro Toledo. Esta medida es de importancia estratégica por que permitirá viabilizar proyectos de masificación del consumo de gas en el país, especialmente en el sur, así como el desarrollo de un polo industrial petroquímico en esta misma región.

En este reporte les presentamos una síntesis de las medidas de política relacionadas al sector extractivo que se han discutido en la coyuntura electoral última. Asimismo ofrecemos información y análisis sobre el avance en la gestión de los recursos del canon al primer semestre de 2011.

El Reporte Nro. 14 de Vigilancia de las Industrias Extractivas es posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y Revenue Watch Institute. Agradecemos también el trabajo realizado por los equipos regionales de CEDEPAS Norte (Cajamarca y La Libertad), CIPCA (Piura), CEDEP (Ancash, Ica y Moquegua), CBC (Cusco), DESCO (Arequipa) y SPDA (Loreto).

I

LAS NUEVAS MEDIDAS DE POLÍTICA EN TORNO A LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES

I. LAS NUEVAS MEDIDAS DE POLÍTICA EN TORNO A LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES



LA APUESTA POR UN MODELO CON MÁS PARTICIPACIÓN DEL ESTADO

El presidente electo Ollanta Humala, en su mensaje de ascenso al poder, ha señalado con claridad que uno de los objetivos de su gobierno es promover y atraer la inversión, privada y pública, hacia las actividades extractivas. Su apuesta por el crecimiento y la redistribución tiene en este sector el principal punto de apoyo debido a los inmensos ingresos fiscales que aporta. Si bien no hay una crítica explícita al modelo de desarrollo basado en la exportación de materias primas, sí existe un marcado distanciamiento con respecto al gobierno anterior, de Alan García, que buscó más bien impulsar las inversiones extractivas "a cualquier precio".

En el primer mes de gestión, el Congreso de la República aprobó con votación mayoritaria la Ley de Consulta Previa y el Primer Ministro, Salomón Lerner, anunció el acuerdo al que llegaron el Gobierno y las empresas mineras, el cual estipula un pago adicional al Estado por un monto de S/. 3,000 millones anuales. A fines del mes de setiembre el Congreso promulgó tres leyes que concretan la consumación de este acuerdo: el Gravamen Especial para las empresas que tienen contratos de estabilidad jurídica, el Impuesto Especial a la Minería para las empresas que no tienen contratos de estabilidad jurídica y, finalmente, la Ley de la Regalía Minera ajustada. También se ratificó la decisión de fortalecer el rol empresarial de Petroperú en el sector de hidrocarburos.

Si bien es cierto que el sector extractivo requiere otras medidas relacionadas, por ejemplo, al marco institucional sobre aspectos ambientales y sociales, es claro que las medidas promulgadas representan un cambio importante con respecto al régimen anterior, en el cual se mantuvo paralizada la Ley de Consulta Previa en el Congreso por cerca de dos años y, con respecto a la Ley de las Ganancias Extraordinarias, se conformó con un

aporte voluntario que, incluso, no representó ingreso alguno para el Estado, pues en la práctica las empresas administraron dichos recursos destinados a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de las zonas donde se operan las actividades extractivas.

¿Cuáles son los temas pendientes en la agenda del nuevo gobierno? A continuación, se presenta un resumen de los principales acontecimientos relacionados a la industria extractiva y la agenda que se debe afrontar en los próximos meses.

¿QUÉ LE HAN SIGNIFICADO AL PERÚ LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS?

En los últimos seis años, el Perú ha experimentado un crecimiento económico sostenido que ha sido reconocido por propios y extraños. Este crecimiento tiene como uno de sus motores a la inversión privada en el sector de explotación de recursos naturales, especialmente de los minerales, que han aportado importantes recursos para la caja fiscal central y, mediante esa vía, para los gobiernos subnacionales, aunque también han contribuido al crecimiento de los conflictos sociales. Los otros sectores que aportan al crecimiento son la construcción, los servicios, la agroexportación y la industria textil en un contexto de apertura comercial creciente.

En los últimos años, los precios de los minerales y el petróleo han mostrado una tendencia alcista, la cual continúa a pesar de la amenaza de la crisis económica en la eurozona, y que presentó una caída momentánea a fines de 2008, producto de la crisis financiera. Si bien existen factores relacionados a la oferta y demanda de estos recursos, las principales razones de alza de estos recursos se hallan en los planes de impulso fiscal que aplicaron diversos países y en la especulación financiera que ha invadido el mercado de los commodities¹.

1 Cristal de Mira. Humberto Campodónico. www.cristaldemira.com. 15 de enero 2011.

Así, a lo largo del 2011 y a pesar de los vaivenes de la economía mundial, los precios de los minerales y el petróleo presentan otra vez cotizaciones récord.

Si bien el alza de los precios de los recursos naturales es aceptada con calma por los diferentes actores interesados —estados, empresas, investigadores, etc.—, es innegable el impacto que ha generado en el sector extractivo. En el 2009, las inversiones mineras alcanzaron los US\$ 2,771 millones, y los US\$ 4,025 millones en el 2010, con lo cual se estima que, para los próximos cinco años, la inversión en minería llegue a los US\$ 25,000 millones². Una situación similar se encuentra en el sector de hidrocarburos, donde, hasta el 2005, la inversión en exploración no superaba los US\$ 100 millones, mientras que entre 2006 y 2010 ha superado los US\$ 500 millones³.

Este positivo escenario ha despertado el interés de los diferentes actores — gobierno central, gobiernos subnacionales, organizaciones sociales y gremios empresariales— respecto al uso de los recursos del canon y el reto de transformarlos, mediante proyectos de inversión bien concebidos y eficientemente ejecutados, en la mejora del capital físico y del capital humano necesarios para sentar las bases del desarrollo sostenible. Las transferencias por concepto de canon a los departamentos, considerando municipalidades y gobiernos regionales, alcanzaron en el año 2010 la suma de S/. 6,197 millones, lo que representa el 62% del total las transferencias que percibieron los gobiernos subnacionales. Hacia el mes de agosto del 2011, el panorama no es distinto, pues el porcentaje supera el 50%.

¿Cuál es el impacto del crecimiento económico y de la aplicación de estos crecientes recursos fiscales en la mejora de las condiciones de vida de las personas que viven en las regiones mineras o petroleras? Las estadísticas muestran que la pobreza ha disminuido considerablemente en las ciudades y en los valles costeros; sin

embargo, en las zonas rurales, esta disminuye muy lentamente y persiste con tasas elevadas. Enfrentar esta situación representa uno de los mayores desafíos del nuevo gobierno, para lo cual necesitará revisar y fortalecer las estrategias de lucha contra la pobreza estructural. Por otro lado, las estadísticas muestran también que la desigualdad económica y social ha aumentado, lo cual incluye también a las regiones en las que operan las industrias extractivas⁴. Ambas situaciones, persistencia de la pobreza y mayor desigualdad social, explican en parte el malestar de los ciudadanos, el cual se traduce en las encuestas de opinión. Solo una minoría de los peruanos (18%) dice estar "muy satisfecho" y "más bien satisfecho" con la economía del mercado (Fuente: Latinobarómetro 2010)⁵.

Como respuesta a una sensación generalizada de falta de intervención hacia los problemas urgentes del país, ha aumentado la movilización ciudadana alrededor de una gran variedad de temas y asuntos, pero quizás las movilizaciones sociales que más han convocado el interés nacional son aquellas que se han organizado en contra de la explotación minera y, en general, extractiva. No todas las movilizaciones tienen igual alcance y fines, los cuales varían de acuerdo a la localidad y la evolución de las relaciones con las empresas mineras. De ahí que los movimientos sean diversos, incluyendo intentos para impedir la explotación minera, para exigir el cumplimiento de acuerdos suscritos entre la comunidad, la empresa y/o el Estado, para demandar mayor inversión económica en la localidad, además de otros que giran en torno a la defensa del medio ambiente y los recursos productivos de la población.

Si bien los conflictos sociales en el Perú tienen larga data, llama la atención la centralidad que vienen adquiriendo los conflictos socioambientales relacionados con la explotación de recursos naturales⁶. La información que proporciona el Reporte de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo da cuenta de que, de los

2 SNMPE. http://www.snmpe.org.pe/DocSNMPE/NotaPrensa/archivos/ndp_13-10-2010.pdf

3 Estadística Petrolera Marzo 2011. www.perupetro.com.pe.

4 Véase <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/pdf/2009/01/16/ECPR160109b1.pdf>, de El Comercio del 16/01/09).

5 De acuerdo al Informe de Prensa Latinobarómetro 1995-2010 Perú, el porcentaje de 'muy satisfecho' y 'más bien satisfecho' ha crecido. Desde el 2008, la satisfacción con la economía ha aumentado progresivamente, de 7% hasta 18% en el 2010. El Perú está a 12 puntos de la región que alcanza en el año 2010 30% de satisfacción con la economía. En general, podemos afirmar que la satisfacción de los latinoamericanos con la economía es baja, entre lo cual ocupa el Perú uno de los puestos con menor satisfacción en la región.

6 Recursos naturales y conflictos sociales. Monge, Portocarrero, Viale y García. En: PERU HOY. Territorio y Naturaleza. Desarrollo en armonía. Lima: Desco, 2008.

214 conflictos registrados en julio del 2011, el 55% de los mismos son de naturaleza socio ambiental, seguido por un distante 11.0% de conflictos relacionados a asuntos del gobierno local.

En suma, el panorama sobre el cual se vienen desarrollando las inversiones extractivas, y en particular las mineras, plantea el reto de que las acciones de las empresas se llevan a cabo en un contexto cada vez más exigente en términos de beneficios sociales e impactos ambientales. Así, el panorama les plantea a las empresas mineras diferentes procedimientos. Primero, deben lidiar con el rechazo hacia la presencia de inversiones mineras (Tambogrande, Majaz, Tía María). Si la presencia es admitida, posteriormente se deben negociar las condiciones de la aceptación, como se hizo en los casos de Tintaya y Las Bambas. Por último, cuando la empresa se encuentra explotando el recurso, se suscitan conflictos relacionados con la disputa por la renta generada, como los que tratan sobre la participación de los trabajadores o la distribución del canon minero entre regiones (Tacna – Moquegua).

Entonces, si bien el avance de las inversiones del sector extractivo se produce por un mercado cada vez más llamativo, no solo por las ganancias que produce para las empresas mismas, sino también por los ingresos fiscales que aporta y las transferencias que perciben las regiones, es importante tomar en cuenta que dichas inversiones van a tener que considerar el nuevo contexto descrito. Así, se tendrán que llevar a cabo estudios de impacto ambiental que acaben con la desconfianza de las poblaciones locales, procesos de consulta que tomen en cuenta los intereses de las comunidades impactadas y cambios reales en las condiciones de vida de la gente que reside alrededor de las zonas de explotación minera.

¿UNA NUEVA APUESTA POR LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS?

Tanto en el primer mensaje a la nación del presidente Ollanta Humala como en la presentación del primer ministro Salomón Lerner en el Congreso, el gobierno ha delineado el perfil de la política económica, el que buscará colocar al Estado al servicio de la sociedad, hacerlo eficiente a la hora de prestar servicios y eficaz al momento de aplicar las políticas públicas. El reto que se propone es vincular crecimiento económico e inclusión social y de gestionar la tensión entre la expansión de las industrias extractivas, el cuidado del medio am-

biente, el acceso de las comunidades a los recursos de agua y tierra y el reclamo de las poblaciones por acceder a los beneficios que producen la explotación de los recursos naturales.

Con la Ley de Consulta Previa aprobada, los alcances concretos de su aplicación estarán en juego en el texto del reglamento de la ley, en cuya elaboración tendrá un rol esencial el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura. La ley lo ha designado como el órgano técnico especializado en materia indígena. No obstante, no bastará solo el reglamento, sino un rol más inteligente y efectivo del Estado en los procesos de implementación de los procesos de consulta que están en espera. También será necesario un rol activo y propositivo de las organizaciones de comunidades nativas y comunidades campesinas para que este proceso avance.

En relación a los ingresos obtenidos mediante las nuevas medidas tributarias, queda pendiente la discusión acerca del destino que tendrán, es decir, qué tipo de programas y proyectos serán financiados, en beneficio de quién y qué instituciones se encargarán de ejecutarlos. El gobierno ha planteado que con esos recursos financiará el fortalecimiento de los programas sociales, pero algunas autoridades locales y regionales están planteando que se conforme un fondo de compensación para transferir recursos a las regiones que actualmente no reciben canon.

Otro asunto relacionado sería la renegociación del contrato del gas de Camisea, a fin de que las reservas del lote 88 se destinen íntegramente al mercado nacional y, junto a ello, promover políticas de masificación del consumo de gas, no solo en Lima y la Costa, sino también en el sur del país, para lo cual se promovería la construcción del gasoducto del sur con la participación de la empresa estatal Petroperú.

Finalmente, la cuestión de fondo es conocer si estas medidas son parte de un conjunto más amplio de políticas relacionadas a las industrias extractivas en el Perú, para dotarlas de un marco institucional y de reglas que disminuyan sus impactos ambientales y permitan relaciones de mutuo beneficio y respeto con las comunidades y, asimismo, para que se promuevan políticas de diversificación de las actividades económicas, de tal modo que, al largo plazo, se sea menos dependiente de la explotación de recursos naturales. En los próximos meses, y con mayor información, iremos abordando estas interrogantes que revisten la mayor importancia.



USO DE LA RENTA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

II. USO DE LA RENTA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS



Este año tiene como una de sus características principales que en las regiones, tanto las municipalidades como los gobiernos regionales, se tienen nuevas autoridades. Solo 5 de 25 autoridades regionales fueron reelegidas. Asimismo, el presupuesto inicial (PIA) en cada gobierno regional para el año 2011 ha sido formulado por la gestión anterior. Es decir, los gobiernos actuales cuentan con poca libertad para modificar el presupuesto. Esto, desde ya, genera un contraste entre las ofertas políticas de los nuevos gobernantes y el presupuesto ya asignado en gran medida.

Un elemento a resaltar para lo que se abordará en esta parte es que el rubro 18 (canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones), el cual consultamos para realizar el seguimiento al uso de los recursos provenientes de las actividades extractivas, incorpora otros recursos que no son propios de las actividades extractivas, como los fideicomisos, Foniprel, plan de incentivos, entre otros. No obstante, a nivel de transferencias, son los recursos del canon (que incluyen los fideicomisos) los más importantes de este rubro, pues representan el 90% del total de transferencias a los gobiernos regionales y el 68% para los gobiernos locales, sin incluir recursos ordinarios.

2.1 CAMBIOS NORMATIVOS EN EL USO DEL CANON PARA EL PERIODO 2011

Para el presente periodo fiscal (2011), en lo que va del primer semestre no ha habido grandes cambios norma-

tivos respecto al uso de los recursos del canon, sobrecanon y regalías, y, más bien, se han mantenido las normas del año 2009 y algunos decretos de urgencia promulgados entre el 2009 y 2010. Lo que sí hubo fue un intento de frenar el gasto público, en particular las inversiones, con el DU 012-2011, el cual fue promulgado el primer trimestre de este año, a pocos meses de la salida de Alan García. Este decreto, que tuvo una vigencia aproximada de dos meses, finalmente fue derogado, aunque sí alcanzó a tener un impacto en las inversiones de los gobiernos regionales y, sobre todo, de las municipalidades.

La Vigésima Primera Disposición Final de la Ley del Presupuesto Público del 2011 prorroga la vigencia de la Décima Tercera Disposición Final de la Ley 29289, Ley del Presupuesto Público del 2009, que regula el uso de los recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalías mineras en los gobiernos regionales y locales.

Asimismo, dicha cláusula propone la vigencia permanente del Decreto de Urgencia N° 051-2009, que tenía vigencia hasta el 31 de diciembre del 2010. La novedad de esta reside en que incluye a los gobiernos locales, además de los regionales⁷. Adicionalmente, se amplía hasta el 31 de diciembre de 2011 la vigencia de los decretos de urgencia N° 060-2009 y N° 069-2009, modificados por el Decreto de Urgencia N° 025-2010. Asimismo, los demás decretos de urgencia que regían para el 2010, como el N° 079-2009, N° 105-2009, N° 015-2010, N° 025-2010, entre otros, ya no figuran para el presente año fiscal.⁸

7 El Decreto de Urgencia N° 051-2009 fue publicado el 23 de abril del 2009 y tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2010. Faculta a los gobiernos regionales a celebrar convenios (entre ellos o con otras entidades del Estado) para cofinanciar proyectos de inversión pública que consideren obras de infraestructura (aunque también pueden estar relacionados a la seguridad y defensa nacional) con cargo a los recursos del canon, sobrecanon y regalía minera, en beneficio de los pobladores de los departamentos suscriptores.

8 Para conocer a detalle el contenido de dichos decretos de urgencia y otros relacionados al uso del canon en el periodo 2010, ver Reporte Nacional N° 13 de Vigilancia a las Industrias Extractivas, preparado por el Grupo Propuesta Ciudadana.

A continuación resumimos los decretos en vigencia para el uso del canon:

El DU N° 060-2009, publicado el 14 de mayo del 2009, amplió de 20% a 50%, hasta el 31 de diciembre del 2010, el monto máximo de recursos del canon, sobrecanon y regalía minera que podría ser utilizado para el mantenimiento de infraestructura de impacto regional y local, priorizando infraestructura básica. Asimismo, solo los gobiernos locales que cuentan con autorización legal expresa respecto al uso de los recursos del canon (todos los que reciben recursos de la actividad petrolera) podrán destinar adicionalmente hasta un 30% de los recursos que perciban a los gastos por el mismo concepto.

De igual modo, el DU N° 069-2009, publicado el 28 de junio del 2009, autorizó a los gobiernos regionales y locales a utilizar los recursos del canon, sobrecanon y regalías, para el mejoramiento de vivienda de hogares en situación de pobreza extrema a través de la implementación de cocinas mejoradas certificadas, provisión de agua segura y manejo de excretas.

Asimismo, en abril del 2010 se promulgó el DU N°025-2010, el cual modifica los artículos 1 y 3 del DU N° 069-2009, donde se generaliza la intervención para los pobres en general (y no solo para los que se hallan en pobreza extrema, como sostenían los artículos 1 y 3) y para el ámbito nacional (y no solo la Sierra, como dictada del artículo 3), además de acotar que los usuarios serán seleccionados en base a la información contenida en el mapa de pobreza del INEI, y ya no sobre los padrones de hogares que pudieran ser elaborados por las entidades públicas que operan en la zona.

Por último, a partir del 2012, los recursos correspondientes a las universidades públicas en el marco de la Ley 27506, Ley del Canon, serán estimados y programados por dichas universidades en sus respectivos presupuestos institucionales. Es decir, dichos montos ya no tendrán que pasar por los gobiernos regionales.

2.2 USO DEL CANON EN LOS GOBIERNOS REGIONALES

En el 2011, los gobiernos regionales iniciaron su presupuesto con S/. 13,839.3 millones (PIA), 6.4% superior al del año anterior. Este incremento, que se ha dado básicamente en los recursos del canon, es moderado si tenemos en cuenta el incremento entre el 2009 y 2008, que fue de 30.6%. Sin embargo, en el sistema presupuestal actual esto es justificable en la medida que el MEF prevé una política fiscal cada vez menos expansiva para pasar a una posición más neutral o contracíclica, considerando el riesgo de una nueva crisis financiera en la economía mundial y con el fin de cumplir las metas de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF⁹). Además, se efectúa este cambio porque se prevé menor recaudación por Impuesto a la Renta, ya que el impuesto correspondiente al 2010, recaudado en el 2011, puede verse afectado por los beneficios tributarios de depreciación acelerada a las construcciones realizadas durante el 2009 y 2010.

2.2.1 Programación y cambios en el presupuesto

Hacia el mes de junio el presupuesto total de apertura del 2011 de los gobiernos regionales se incrementó en S/. 4 mil millones (29%), lo cual generó un PIM de S/. 17,882 millones. Este hecho se debe básicamente a tres motivos: en primer lugar, el incremento del rubro 18, compuesto por canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones, en S/. 1,556 (78%), provenientes básicamente de la incorporación de los saldos del balance del 2010; en segundo lugar, la incorporación de las donaciones en el presupuesto modificado por S/. 1,390 millones; y, en tercer lugar, el incremento de S/. 964 millones de recursos ordinarios (RO). Este último aumento se dio para diferentes fines, entre ellos, financiar la implementación de la carrera pública magisterial (D.S. N° 017-2011), la provisión de servicios en los establecimientos de salud (D.S. N° 016-2011) o el acompañamiento pedagógico y distribución de ma-

9 Proyecto de Ley del Presupuesto del sector público para el año fiscal 2011-exposición de motivos.

Cuadro 2.1

PIA de los gobiernos regionales 2010-2011 según rubro (en millones de soles)

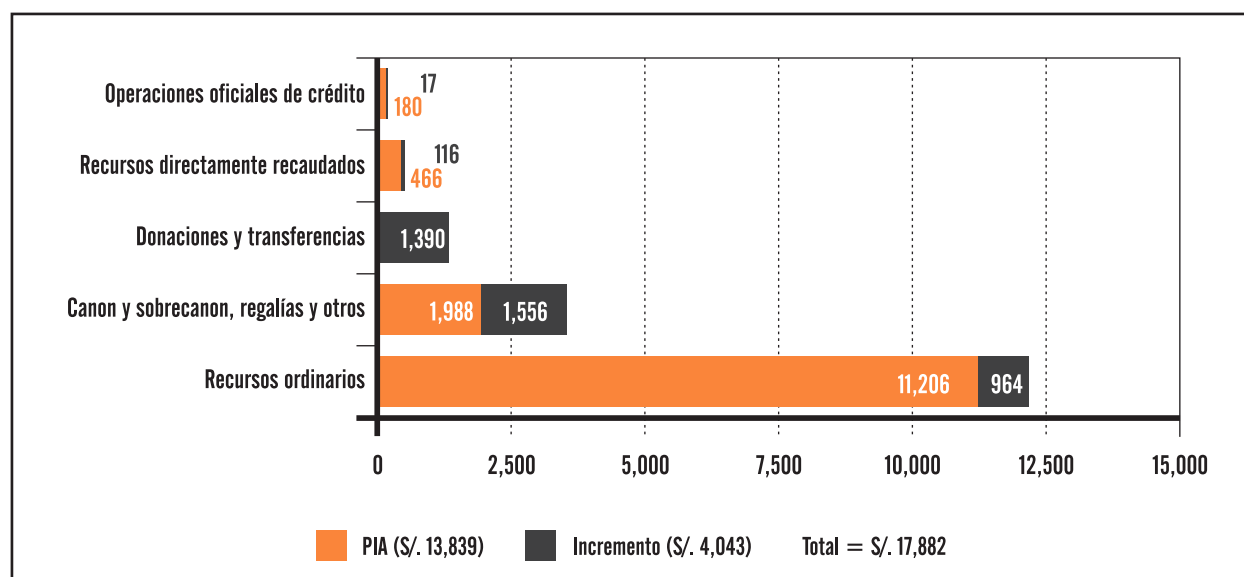
Rubro	PIA		Incremento	
	2010	2011	Monto	Porcentaje
Recursos ordinarios	10,902	11,206	304	3%
Recursos directamente recaudados	449	466	17	4%
Donaciones y transferencias	-	-	-	
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	1,362	1,988	626	46%
Operaciones oficiales de crédito	294	180	-114	-39%
TOTAL	13,007	13,839	833	6%

Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Gráfico 2.1

Modificaciones del presupuesto de los gobiernos regionales, según rubro de financiamiento, a junio del 2011 (en millones de soles)



Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

terial educativo (D.S. Nº 015-2011), estos dos últimos en el marco de los programas estratégicos de salud (articulado nutricional, salud materno neonatal, control de la tuberculosis y el VIH-SIDA, entre otras) y el de logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de educación básica regular.

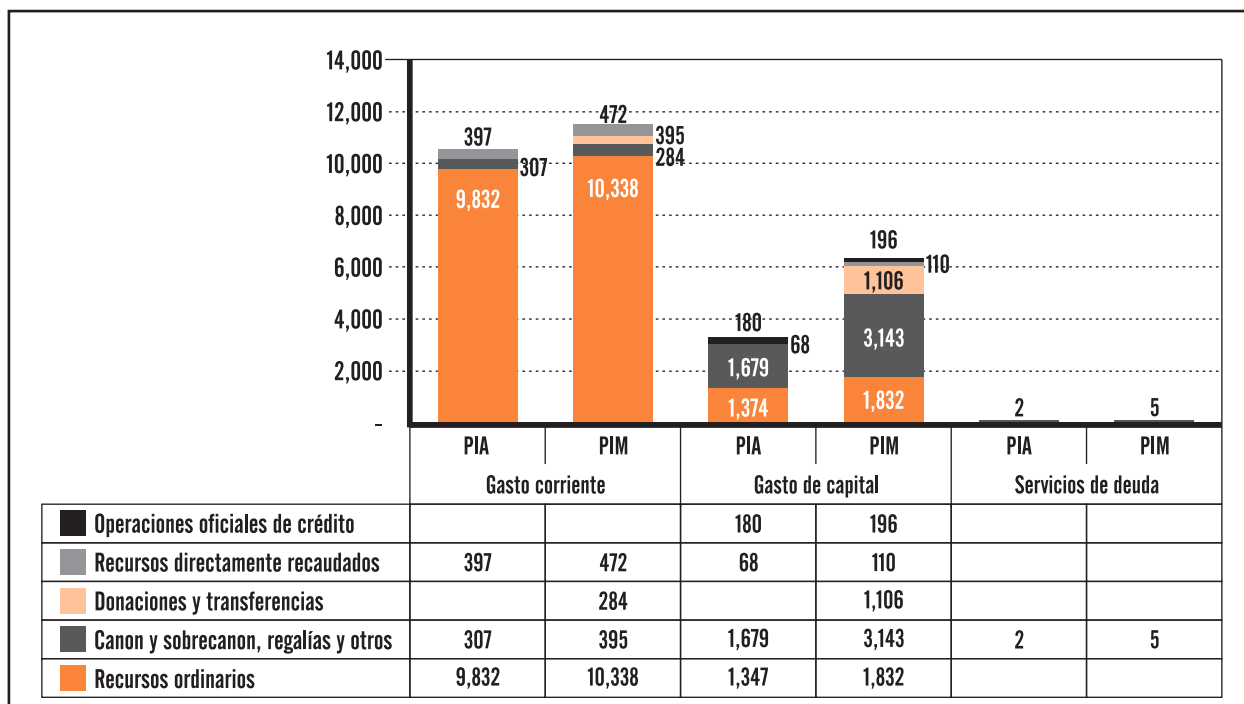
Llama la atención la concentración de los recursos de donaciones y transferencias por parte del Gobier-

no regional de Áncash (44%); sin embargo, esto proviene de los excedentes del remanente del Fondoempleo.

De otro lado, es ampliamente conocido que los gobiernos regionales, al igual que el nacional y el local, tienen gastos rígidos, ineludibles, expresados básicamente en el gasto corriente y el servicio de deuda. Con las actuales normas que orientan el destino de los

Gráfico 2.2

Modificaciones en el presupuesto de los gobiernos regionales por rubro de financiamiento y grupo de gasto a junio de 2011 (en millones de soles)



Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

recursos del canon, gran parte de estos recursos se han vuelto rígidos (se paga planilla e incluso la deuda), pero aún la mayor parte es gasto efectivo (inversiones) y es justamente ahí, en las inversiones, donde se dan las mayores variaciones presupuestales (ver Gráfico 2.2).

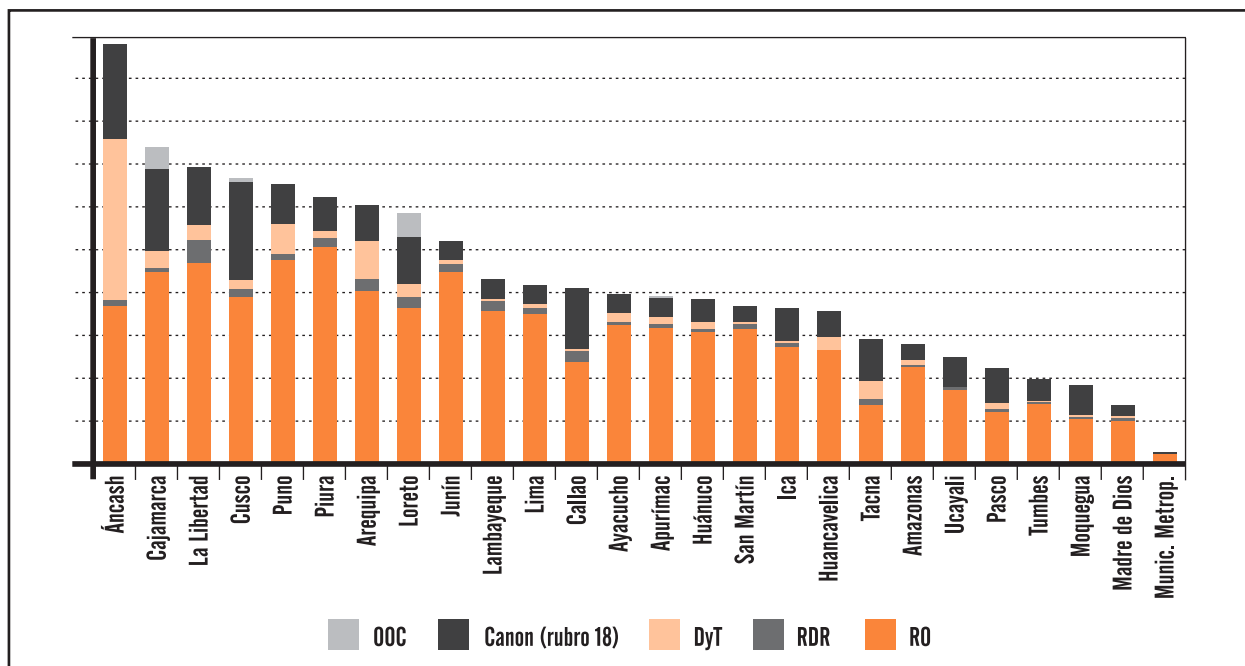
Estas variaciones se evidencian en las modificaciones presupuestales (cambios de PIA a PIM), donde sobresalen los cambios en los gastos de capital, específicamente en inversiones, el cual tiene su origen en los saldos de balance de los recursos del canon, aunque también en mayores transferencias no previstas por este concepto y otras fuentes, como los recursos ordinarios. Estos últimos especialmente se concentran en regiones no productoras, es decir, que no reciben canon, al menos no como las productoras.

El cambio presupuestal de los gastos de capital (PIA vs PIM) a junio del presente año fue de 60% (sin incluir donaciones y transferencias), esto es S/. 1,981 millones, de los cuales el 74% es explicado por las variaciones del canon, mientras que el 23% tiene su justificación en los recursos ordinarios. Recordemos que el canon (rubro 18) representa en promedio el 20% del presupuesto de los gobiernos regionales, mientras que los recursos ordinarios el 68%. Naturalmente estas cifras varían de región en región, dependiendo de varias variables, entre ellas de su condición de productor o no productor. En el primer caso, de regiones productoras, sube el canon y caen los recursos ordinarios (RO), mientras que en el segundo caso, de regiones no productoras, no perciben canon, pero reciben mayor participación por RO. Es decir, existe evidencia de compensaciones por parte del Gobierno Nacional (MEF) hacia los gobiernos regionales no productores¹⁰.

10 Las otras formas de compensación son aumentar la inversión directa del Gobierno Nacional en los departamentos que no perciben transferencia de canon o son muy reducidas. Existen otros mecanismos, como disminuir los montos transferidos por otras fuentes a los gobiernos con canon. Para mayor detalle ver Reporte N° 13 de Vigilancia de las Industrias Extractivas.

Gráfico 2.3

Estructura presupuestal de los gobiernos regionales, según fuente de financiamiento, a junio de 2011 (en millones de soles)



Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

2.2.2 Uso de los recursos por tipo de gasto

No existe una asignación homogénea de recursos por tipo de gasto (gasto corriente y gasto de capital) entre los gobiernos regionales. Sin embargo, del presupuesto que tienen asignado al mes de junio (S/. 17,882), en promedio, el 64% corresponde a gasto corriente y 36% a gasto de capital¹¹. Asimismo, el 90% del gasto corriente es financiado con RO, mientras que cerca del 50% del gasto de capital es financiado con canon (rubro 18).

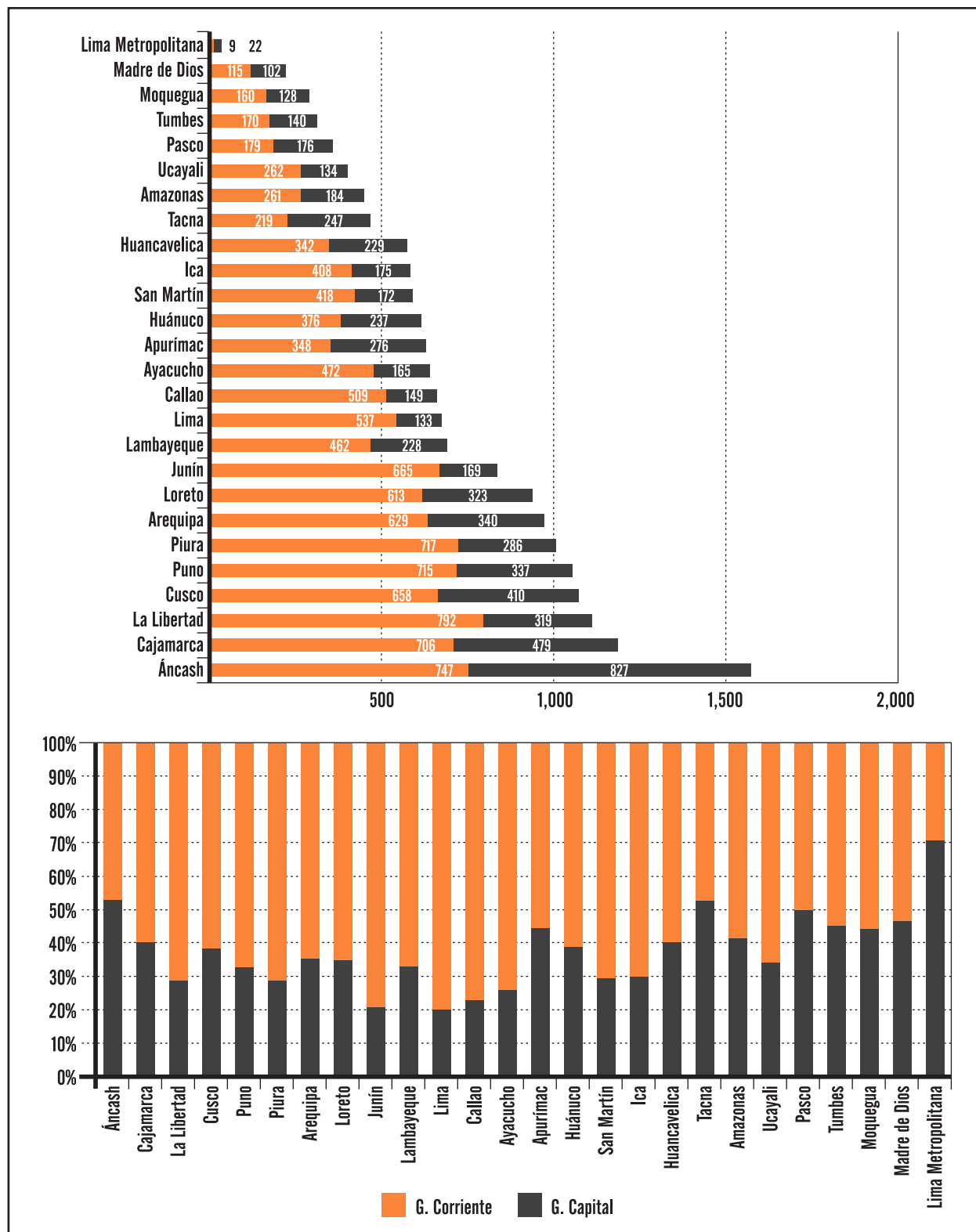
Estas cifras de financiamiento varían en función a si se es o no región receptora de canon (productora o no productora). No obstante, este criterio no necesaria-

mente se aplica para la distribución del presupuesto entre grupos de gasto (gastos corrientes y gasto de capital), ya que hay gobiernos regionales no productores que asignan mayor proporción de sus recursos a gastos de capital que regiones productoras. Tal es el caso de Madre de Dios, Tumbes, Huancavelica o Lambayeque. Esto se debe a que estas regiones no productoras, en los últimos años, reciben mayores recursos ordinarios y otras transferencias que entran a la bolsa presupuestal del rubro 18 (Foniprel, participaciones). Si bien los recursos ordinarios son muy importantes en estas regiones, estos no financian más del 50% de las inversiones en ningún gobierno regional (salvo Madre de Dios).

11 Existe un 0.03% del presupuesto programado por los gobiernos regionales que va al pago del servicio de deuda y corresponde solo a dos gobiernos regionales, Cajamarca y Loreto.

Gráfico 2.4

Distribución del gasto corriente y de capital en los gobiernos regionales a junio de 2011 (en millones de soles)



Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

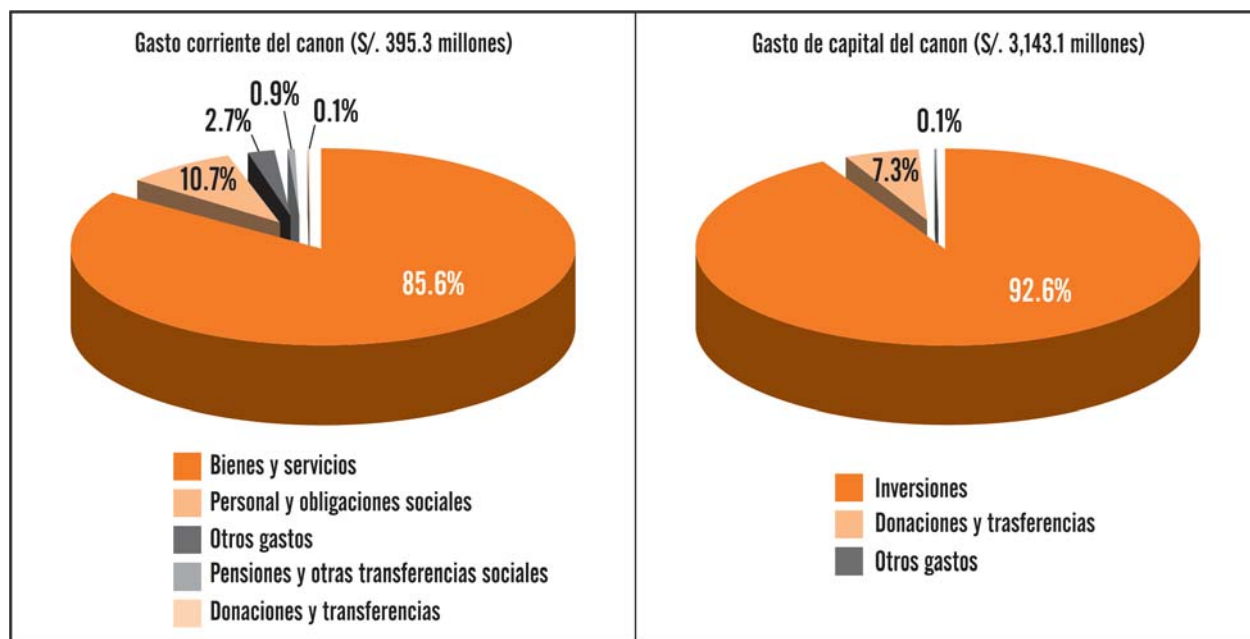
Por su parte, los recursos del canon (rubro 18), que representan el 20% del presupuesto total de los gobiernos regionales, cobran importancia en la medida que

acotamos el gasto a inversiones y bienes y servicios, esto por la misma naturaleza legal sobre el uso del canon (ver Ítem de normatividad de uso del canon). Así,

tenemos que del monto total programado para bienes y servicios (S/. 2,357), el canon tiene una participación del 14%. No obstante, este mismo tipo de gasto (bienes y servicios) dentro del gasto corriente del canon cobra

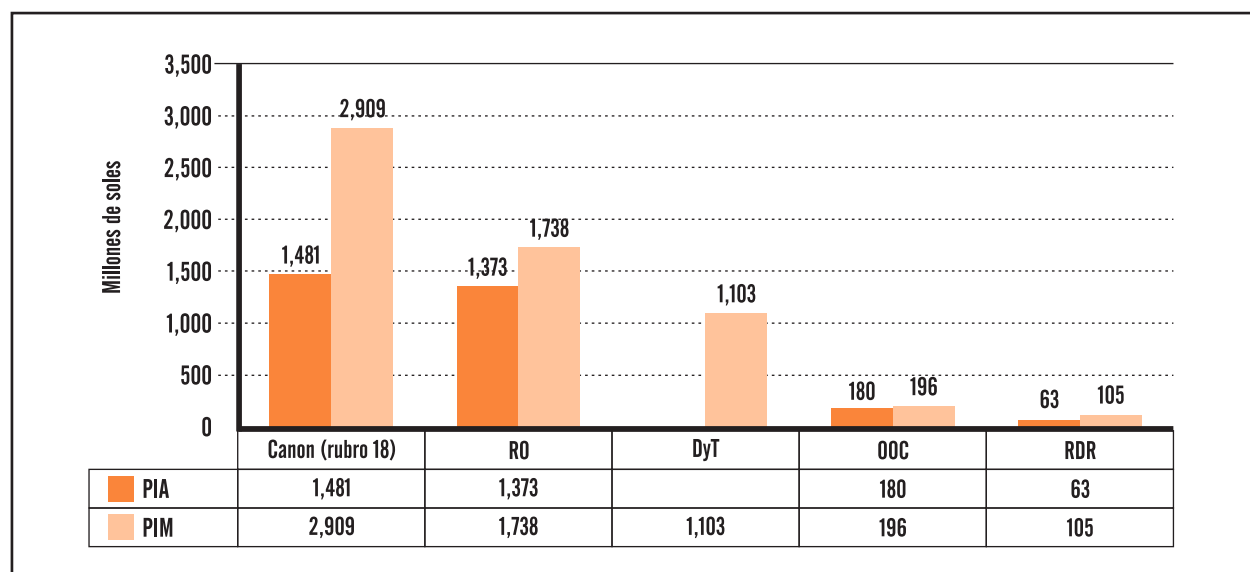
una participación de 86%, mientras que la participación de las inversiones dentro del gasto de capital llega a 93% (ver Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5
Destino del canon en el gasto corriente y en el de capital a junio de 2011 (en porcentajes)



Fuente: SIAF-MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Gráfico 2.6
Modificaciones en el presupuesto de inversiones en gobiernos regionales, por fuente de financiamiento, al mes de junio 2011 (en millones de soles)



Fuente: SIAF-MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Asimismo, hay un grupo de gobiernos regionales que destina un porcentaje del canon al pago de personal y obligaciones sociales. Tal es el caso de Callao (renta de aduanas), Loreto (canon petrolero) y Ucayali (sobre canon petrolero). Esto representa el 10.7% del gasto corriente total de los gobiernos regionales.

2.2.3 Presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales

El presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales hacia el mes junio del 2011 se duplicó, pasando de S/. 3,096 millones (PIA) a S/. 6,052 millones (PIM), en lo cual los responsables de casi la mitad de este incremento son los recursos del canon (rubro 18) con S/. 1,428 millones, seguido por los recursos de las donaciones y transferencias con S/. 1,103 millones, de los cuales solo 606 millones, el 55%, corresponden al gobierno regional de Áncash, producto de los excedentes del remanente del Fondoempleo.

Los incrementos descritos anteriormente se dan de forma diferenciada en los gobiernos regionales, lo cual depende de varios factores. El principal, aunque no determinante, lo constituye la condición de ser o no región productora de minerales. Por ejemplo, el gobierno regional de Áncash aumentó su presupuesto en S/. 696 millones, lo cual corresponde a saldos de balance del canon minero (28%) y a las transferencias producidas del remanente del Fondoempleo (74%). Ambos recursos provienen de la renta generada por la actividad extractiva en la región de Áncash. En el otro extremo se encuentran el gobierno regional de San Martín, que experimenta una variación de solo 5% en su presupuesto de inversiones, y la Municipalidad Metropolitana de Lima, cuyo PIM, incluso al mes de agosto, sigue siendo menor a su PIA (S/. 15.9 millones frente S/. 22.4 millones).

Por otra parte, se halla un grupo de gobiernos regionales cuyo incremento presupuestal de inversiones ha sido mayor a S/. 200 millones. En este grupo se encuentran Áncash, Puno y Cajamarca. Puno es una región que hace poco ha empezado a recibir mayores recursos por canon, a los que se suman importantes transferencias del Gobierno Nacional (un monto similar al del canon) para el mejoramiento de la red vial departamental de Puno, donde se encuentran varios proyectos.

Asimismo, existe un grupo de gobiernos regionales cuyo incremento presupuestal ha sido mayor a 100 millones, pero menor a 200. En este grupo se encuentran mayormente gobiernos regionales que tienen actividades mineras/hidrocarburíferas en sus territorios. Tal es el caso de Arequipa, Tacna, La Libertad y Cusco. Asimismo, encontramos gobiernos regionales que no cuentan con estas actividades, pero cuyo presupuesto de inversiones ha sufrido importantes cambios. Tal es el caso de Apurímac, cuyo presupuesto se multiplicó por tres, o del gobierno regional de Huancavelica, que duplicó el suyo.

Finalmente, se encuentra un tercer y cuarto grupo de gobiernos regionales, que representan la mayoría, cuyos presupuestos de inversiones han crecido, en el primer caso, entre S/. 50 y S/. 100 millones, y, en el segundo caso, en menos de S/. 50 millones.

¿Qué hace que los gobiernos regionales que no reciben canon muestren grandes variaciones presupuestales en las inversiones respecto al presupuesto inicial? La explicación se encuentra en el efecto "compensatorio" del MEF sobre estas regiones que no reciben canon, lo cual consiste básicamente en asignarles mayores montos provenientes de los recursos ordinarios (RO) y algunos fondos como el Foniprel y los fideicomisos. Esto no sería un problema si no fuera porque la distribución de los RO es realizada de manera discrecional, por el Ministerio de Economía.

Los gobiernos regionales que obtienen renta de las actividades extractivas (canon y regalías) se han vuelto cada vez más dependientes de estos recursos. No obstante, los que no perciben canon o regalías son, de igual manera, dependientes de algún otro recurso. Así, si clasificamos a los gobiernos regionales en dos categorías, i) gobiernos regionales con canon, aquellos que recibieron los mayores montos por el rubro canon en los últimos cinco años, y ii) gobiernos regionales sin canon, aquellos que no reciben canon o reciben muy poco, se puede notar claramente la dependencia de los primeros de los recursos provenientes de las actividades extractivas. Los gobiernos regionales de Cusco y Moquegua encabezarían esta lista, cuya dependencia respecto del canon, según PIM, representa más del 80% (ver Cuadro 3.2.3). Por su parte, entre los gobiernos regionales sin canon que dependen básicamente de los recursos ordinarios en más del 80% se

Cuadro 2.2

Modificaciones del presupuesto de inversiones en los gobiernos regionales a junio del 2011 (en millones de soles)

Incremento	Gobierno regional	PIA	PIM	Incremento	
				Monto	Porcentaje
Mayor a 200 millones	Áncash	98	794	696	711%
	Puno	104	325	220	211%
Mayor a 100 millones y menor a 200 millones	Cajamarca	250	450	201	80%
	Apurímac	92	276	184	200%
	Tacna	61	235	174	287%
	Arequipa	151	323	172	113%
	La Libertad	132	297	164	124%
	Cusco	244	358	114	47%
	Huancavelica	113	226	112	99%
	Pasco	58	169	111	190%
Mayor a 50 millones y menor a 100 millones	Huánuco	127	236	108	85%
	Piura	186	286	100	53%
	Loreto	219	313	94	43%
	Junín	76	143	67	88%
	Lambayeque	109	173	64	59%
	Callao	78	139	61	78%
	Ayacucho	104	159	56	54%
Menor a 50 millones	Tumbes	84	139	55	65%
	Ica	123	171	48	39%
	Lima	82	128	46	56%
	Amazonas	144	184	39	27%
	Moquegua	79	115	36	46%
	Ucayali	108	125	17	16%
	Madre de Dios	87	102	14	16%
	San Martín	163	171	8	5%
	Munic. Metrop. Lima	22	16	-6	-29%
TOTAL		3,096	6,052	2,955	95%

Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

encuentran Huánuco (89%), Apurímac (86%) y Huancavelica (81%).

De lo dicho se concluye que, finalmente, en el modelo actual de financiamiento de los gobiernos regionales,

estos dependen casi en su totalidad de las transferencias que reciben del Gobierno Nacional, bien sea por canon o por recursos ordinarios. Estas dos fuentes representan más del 90% de los recursos transferidos a los gobiernos regionales.

Cuadro 2.3

Presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales por fuente de financiamiento, al iniciar el año (PIA) y al primer semestre (PIM) de 2011

Condición	Gobierno regional	Canon		RO		DyT		Otros		Total (millones de S./.)	
		PIA	PIM	PIA	PIM	PIA	PIM	PIA	PIM	PIA	PIM
GGRR con canon	Áncash	88%	30%	11%	2%	0%	67%	1%	0%	97.9	794.2
	Cajamarca	49%	64%	16%	7%	0%	10%	34%	19%	249.8	450.4
	Cusco	91%	86%	4%	4%	0%	5%	5%	6%	243.9	358.2
	Arequipa	57%	35%	39%	20%	0%	43%	4%	2%	151.2	322.7
	Loreto	36%	34%	28%	24%	0%	9%	36%	33%	219.5	313.4
	La Libertad	56%	56%	30%	19%	0%	14%	14%	11%	132.2	296.6
	Piura	51%	44%	48%	49%	0%	6%	1%	1%	186.3	285.9
	Tacna	74%	64%	12%	4%	0%	27%	14%	5%	60.7	234.7
	Moquegua	77%	80%	22%	15%	0%	5%	0%	1%	78.8	115.2
	Pasco	57%	74%	43%	15%	0%	11%	0%	0%	58.2	168.9
GGRR sin canon	Puno	31%	44%	68%	23%	0%	32%	1%	1%	104.2	324.6
	Apurímac	7%	27%	86%	68%	0%	2%	7%	2%	92.1	276.3
	Huánuco	11%	36%	89%	60%	0%	3%	1%	1%	127.5	235.9
	Huancavelica	19%	38%	81%	51%	0%	11%	0%	0%	113.4	225.7
	Amazonas	37%	31%	63%	63%	0%	7%	0%	0%	144.4	183.6
	Lambayeque	20%	44%	71%	49%	0%	1%	10%	6%	108.8	173.0
	Ica	64%	70%	35%	29%	0%	1%	1%	1%	123.2	171.3
	San Martín	35%	34%	64%	63%	0%	2%	0%	1%	163.0	170.7
	Ayacucho	26%	45%	74%	47%	0%	8%	1%	1%	103.7	159.3
	Junín	29%	34%	69%	54%	0%	9%	2%	2%	76.1	142.8
	Callao	72%	75%	26%	22%	0%	1%	2%	2%	78.2	139.4
	Tumbes	52%	52%	47%	45%	0%	3%	1%	0%	83.8	138.7
	Lima	47%	53%	50%	44%	0%	2%	3%	2%	82.1	127.8
	Ucayali	67%	70%	33%	29%	0%	0%	0%	0%	107.8	125.1
	Madre de Dios	35%	41%	65%	58%	0%	1%	0%	1%	87.4	101.5
Munic. Metrop. Lima	8%	12%	92%	88%	0%	0%	0%	0%	22.4	16.0	
TOTAL		48%	48%	44%	29%	0%	18%	8%	5%	3,096.5	6,051.9

RO: Recursos ordinarios, DyT: Donaciones y transferencias

Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

2.2.4 Avance en la ejecución de inversiones en los gobiernos regionales

Hacia el primer semestre del 2011, de los S/. 6,052 millones que tenían presupuestados los gobiernos regionales para inversiones, estos ejecutaron S/. 1,348 millones, es decir, el 22% del total. Esta cifra varía entre gobiernos según el monto presupuestal que manejan,

la cual se deriva principalmente de su condición de región productora o no productora.

El cuadro 2.4 muestra a tres grupos de gobiernos regionales, los cuales han sido clasificados según el monto de inversiones que manejan. En el primer grupo, aquellos que manejan más de S/. 300 millones, se halla por primera vez a gobiernos regionales produc-

tores como Cajamarca (minerales) y Loreto (petróleo) con ejecuciones superiores al 40%, cifra muy superior al promedio nacional (22%). Esto es importante porque se trata de gobiernos regionales que manejan presupuestos de inversión superiores a los S/. 300 millones y que nunca han pasado el 18% de ejecución en el primer semestre (excepto el gobierno regional de Cajamarca, que en el 2007 llegó al 22%, pero con un presupuesto mucho menor).

En el segundo grupo, gobiernos regionales que manejan un presupuesto de inversiones entre 200 y 300 millones de soles, todos, a excepción de Huánuco, tienen un avance inferior al promedio nacional. Llama la atención el caso de Apurímac y Huancavelica, regiones no productoras que tienen los avances más bajos. Sin embargo, recordemos que el presupuesto de inversiones de Apurímac se multiplicó por tres y el de Huancavelica por dos, hecho inusual en estos gobiernos regionales.

Cuadro 2.4

Avance de ejecución del gasto de inversión en los gobiernos regionales a junio del 2011 (millones de soles)

Rango según PIM (millones)	Gobierno regional	PIM	Ejecución	Avance	Promedio del grupo
Mayor a 300	Áncash	794.2	145.8	18%	22%
	Cajamarca	450.4	186.4	41%	
	Cusco	358.2	70.6	20%	
	Puno	324.6	24.8	8%	
	Arequipa	322.7	89.0	28%	
	Loreto	313.4	124.8	40%	
Entre 200 y 300	La Libertad	296.6	62.0	21%	15%
	Piura	285.9	59.2	21%	
	Apurímac	276.3	22.7	8%	
	Huánuco	235.9	57.3	24%	
	Tacna	234.7	29.0	12%	
	Huancavelica	225.7	28.4	13%	
Entre 200 y 100	Amazonas	183.6	16.1	9%	21%
	Lambayeque	173.0	39.7	23%	
	Ica	171.3	41.0	24%	
	San Martín	170.7	83.6	49%	
	Pasco	168.9	26.6	16%	
	Ayacucho	159.3	21.7	14%	
	Junín	142.8	39.7	28%	
	Callao	139.4	29.8	21%	
	Tumbes	138.7	35.1	25%	
	Lima	127.8	39.3	31%	
	Ucayali	125.1	33.9	27%	
	Moquegua	115.2	12.9	11%	
	Madre de Dios	101.5	28.7	28%	
Menor a 100	Munic. Metrop. Lima	16.0	.1	1%	1%
TOTAL		6,051.9	1,348.3	22%	

Fuente: SIAF-MEF

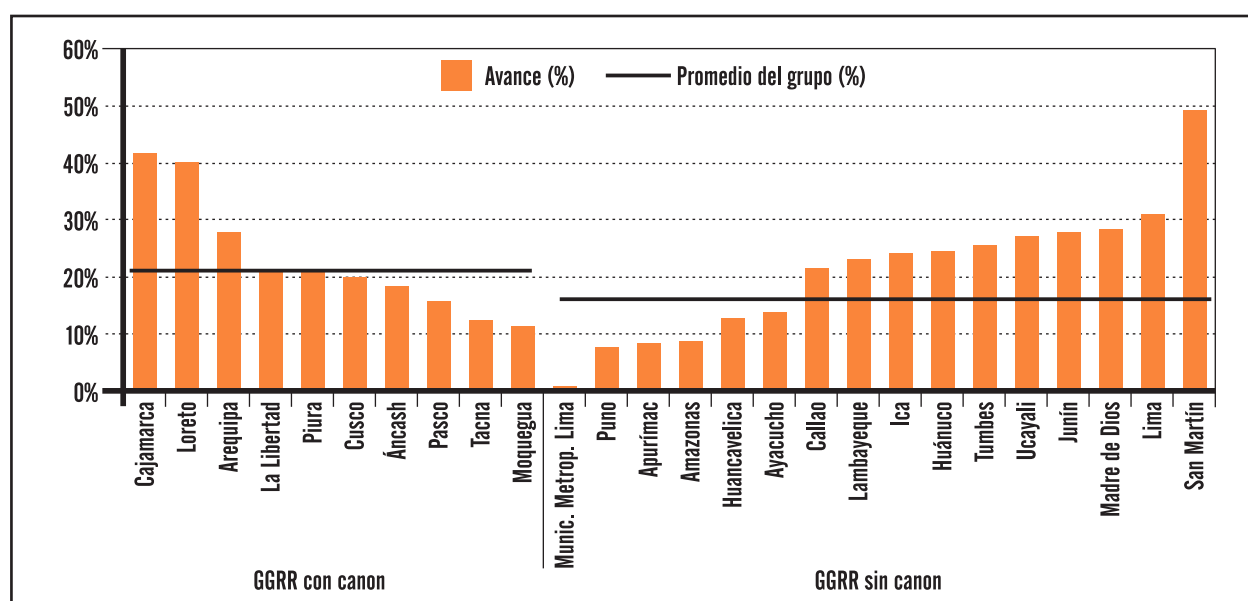
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Por otro lado, si se analiza el avance de inversiones según su condición de región productora o no productora¹², el efecto es similar a los datos encontrados cuando se analiza teniendo en cuenta los montos presupuestales que manejan. Esto se debe a que los recursos del canon, principal fuente de inversiones de muchos gobiernos regionales, están establecidos por ley (Ley del Canon) y favorecen únicamente a regiones productoras. Estos gobiernos regionales, tradicionalmente llamados productores, concentran el 55% del presupuesto

de inversiones y, hacia el mes de junio del 2011, de cada 10 soles ejecutados en inversiones por los gobiernos regionales, al menos 6 han sido ejecutados por este grupo de gobiernos regionales. Es decir, la dinámica de la ejecución de inversiones, al menos este primer semestre, está marcada por las regiones productoras. Bajo esta lógica, puede que los gobiernos regionales, al finalizar el año, alcancen un mayor monto de ejecución en términos absolutos que el año anterior, pero que, en términos relativos, puede ser menor.

Gráfico 2.7

Avance en la ejecución de inversiones en los gobiernos regionales a junio del 2011



Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

2.3 USO DEL CANON EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales son las entidades básicas de la organización territorial del Estado y constituyen canales directos de acción participativa, gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Actualmente existen 1,834 mu-

nicipalidades distribuidas a lo largo y ancho del territorio nacional, donde cada una de ellas representa un gobierno y, por lo tanto, una gestión.

El presupuesto de apertura (PIA) de los gobiernos locales para el año fiscal 2011 fue de S/. 12,017 millones, 21% más que en el 2010, que fue de S/. 9,897. Casi el 70% de esta variación proviene de los incre-

12 Siguiendo la misma clasificación anterior, sobre las regiones que han recibido mayores transferencias por canon en los últimos 5 años. Así, encontramos 10 regiones con canon y 15 sin canon, más Lima Metropolitana.

Cuadro 2.5

Presupuesto de Apertura (PIA) de los gobiernos locales 2010-2011, según fuente de financiamiento (en millones de soles)

Rubro	PIA		Incremento	
	2010	2011	S/.	%
Recursos ordinarios (RO)	758.1	1,233.2	475	63%
Foncomun	2,944.0	3,250.5	307	10%
Impuestos municipales	1,309.1	1,514.3	205	16%
Recursos directamente recaudados	1,930.8	2,045.7	115	6%
Donaciones y transferencias	91.5	128.4	37	40%
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participac.	2,854.3	3,843.2	989	35%
Operaciones oficiales de crédito	9.1	1.5	-8	-83%
TOTAL	9,897	12,017	2,120	21%

Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

mentos de los recursos del canon (rubro 18) y de los recursos ordinarios (RO), siendo el canon el responsable de casi tres cuartos de dicha variación. Esta variación en el PIA se dio porque el gobierno pronosticó captar mayores recursos por canon en el 2010 que en el 2009, año en que se manifestó la crisis económica en el Perú, tal como se evidencia en las estimaciones del MMM y de la exposición de motivos del presupuesto del 2011.

El PIA del 2011 se acerca al que tuvieron los gobiernos locales en el 2009 (S/. 12,438), ya que en el 2010 sufrieron un recorte presupuestal (al menos a nivel de PIA) de más de S/. 2,500 millones cuando el Gobierno Nacional (MEF) decidió recortar los fondos y destinarlos al Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel) y al Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), el cual hoy forma parte del flamante Ministerio del Desarrollo y la Inclusión Social (MIDIS).

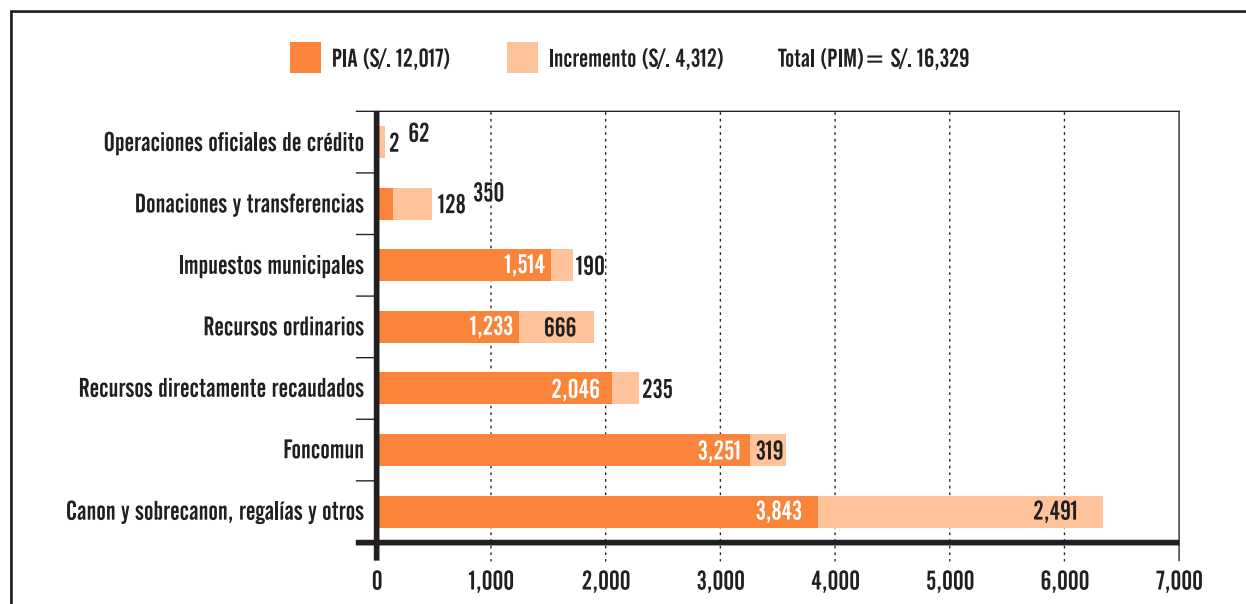
2.3.1 Programación y cambios presupuestales

Hacia el mes de junio del 2011, luego de la incorporación de saldos de balance y demás créditos suplementarios, los gobiernos locales alcanzaron un presupuesto de S/. 16,329 millones, lo cual representa S/. 4,312 millones más que su PIA, que fue de S/. 12 mil millones (ver Gráfico 2.8).

Al igual que en los gobiernos regionales, las mayores variaciones del presupuesto inicial de los gobiernos locales tienen su origen en: la incorporación de los saldos de balance del canon del periodo 2010 al presupuesto del 2011, los mayores montos transferidos por recursos ordinarios, el Foniprel y el Plan de Incentivos para Mejora de la Gestión Municipal. Recuérdese que el saldo de balance de los recursos del canon (rubro 18) para el 2010 fue cerca de S/. 2,500 millones (S/. 1,000 millones menos que en el 2009). Esto significa casi el 60% del incremento presupuestal.

Gráfico 2.8

Modificaciones del presupuesto de apertura de los gobiernos locales, según fuente de financiamiento, a junio del 2011 (en millones de soles)



Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Luego de las modificaciones al presupuesto inicial (PIA), la participación de los recursos, como fuentes de financiamiento en el presupuesto, cambia notoriamente. Así vemos que los recursos del canon incrementan su participación de un 32% a un 39% (cada punto porcentual representa S/. 355 millones) y los recursos ordinarios de un 10% a un 12%. En el primer caso se habla de S/. 2,500 millones más, mientras que en el segundo de S/. 666 millones.

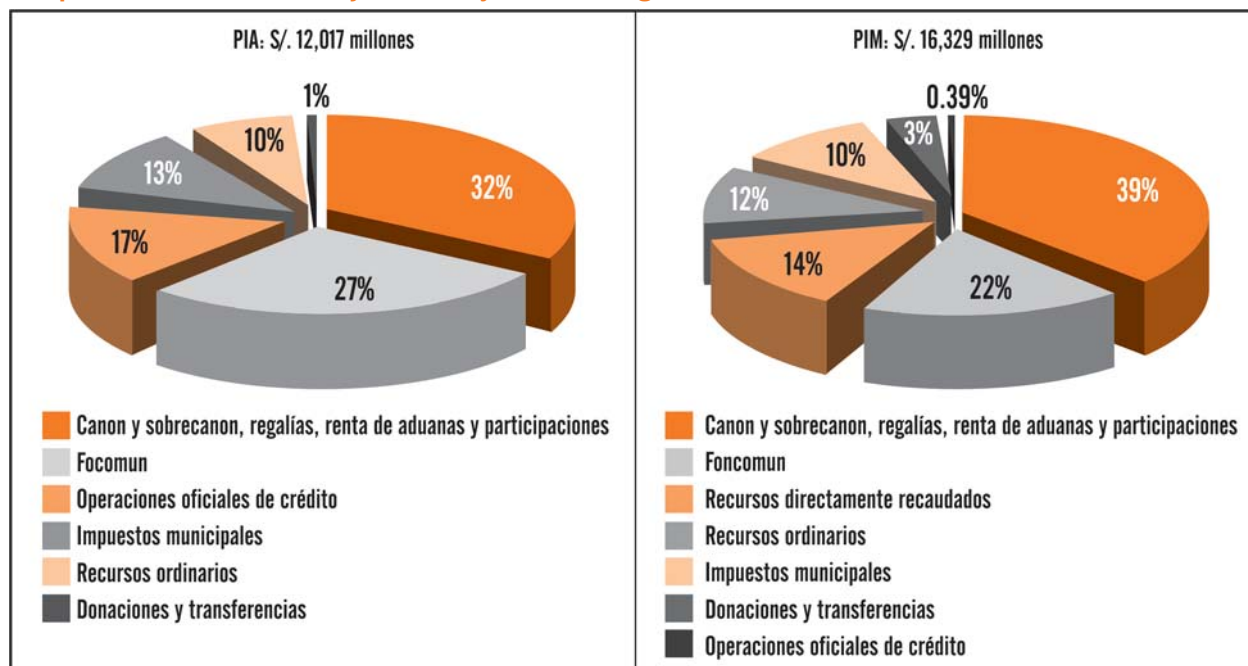
Otro rubro que también incrementó su participación de manera significativa en el presupuesto del 2011 fue Donaciones y transferencias, que pasó de un 1% a un 3%, lo que representa un incremento de S/. 350 millones. Sin embargo, no todos los rubros han variado positivamente. Hay algunos que lo han hecho de manera negativa. Tal es el caso del Foncomun, los impuestos municipales y los recursos directamente recaudados (ver Gráfico 2.9), rubros justamente que experimentan la menor variación en su presupuesto de apertura. Esto quiere decir que la menor participación de los rubros es consecuencia a la vez de su poca variación respecto

a los otros, como el canon o las donaciones y transferencias, cuyas variaciones son mucho más altas que la variación total.

Revisando la estructura económica del gasto, corriente, capital y financiero, se observa que los cambios presupuestales al PIA de inversiones resultan siendo muy desproporcionales en comparación a los cambios en el gasto corriente (inercial). Esto habitualmente es considerado como un problema de los gobiernos locales, también de los regionales, y ocurre básicamente por la incorporación de presupuestos no gastados en el año (saldos de balance) al presupuesto del año siguiente, el cual se evidencia justamente en los recursos del canon (rubro 18), pero, si esto, desde ya, constituye un problema, el Gobierno Nacional ha contribuido a agravar dicho problema, ya que, ahora, a los recursos del canon se suman los recursos ordinarios (RO) transferidos por el Gobierno Nacional. Hacia el mes de junio los RO se habían multiplicado por tres respecto al PIA (S/. 314 millones frente a S/. 969 millones).

Gráfico 2.9

Composición del PIA (enero) y del PIM (junio) de los gobiernos locales

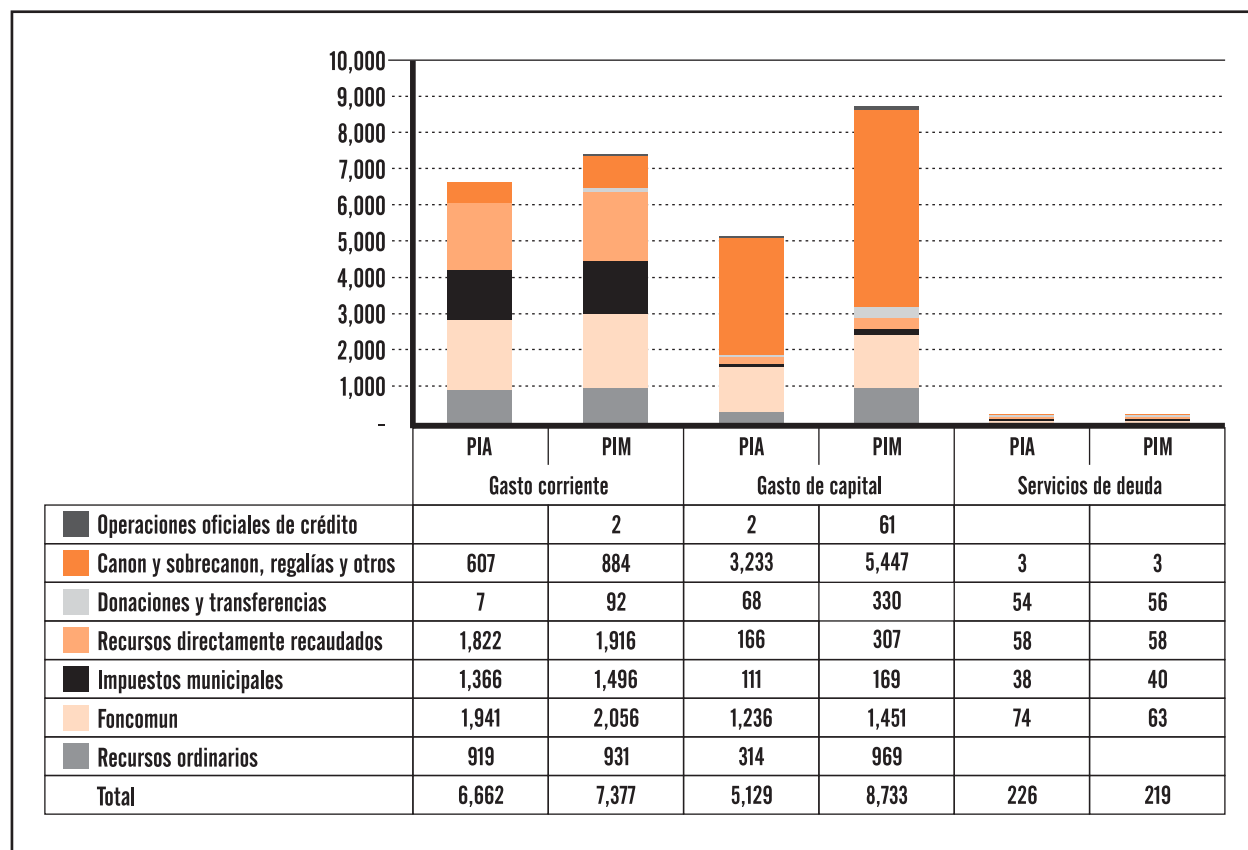


Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Gráfico 2.10

Modificaciones en el presupuesto de los gobiernos locales por fuente de financiamiento y grupo de gasto al mes de junio del 2011 (en millones de soles)



Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Anteriormente se vio cómo la participación de los recursos del canon (rubro 18) crecía de 32 a 39% cuando se efectuaban los cambios presupuestales de PIA a PIM, lo que generaba un presupuesto acumulado de S/. 6,334 millones. No obstante, ¿cómo se distribuyen territorialmente estos recursos?

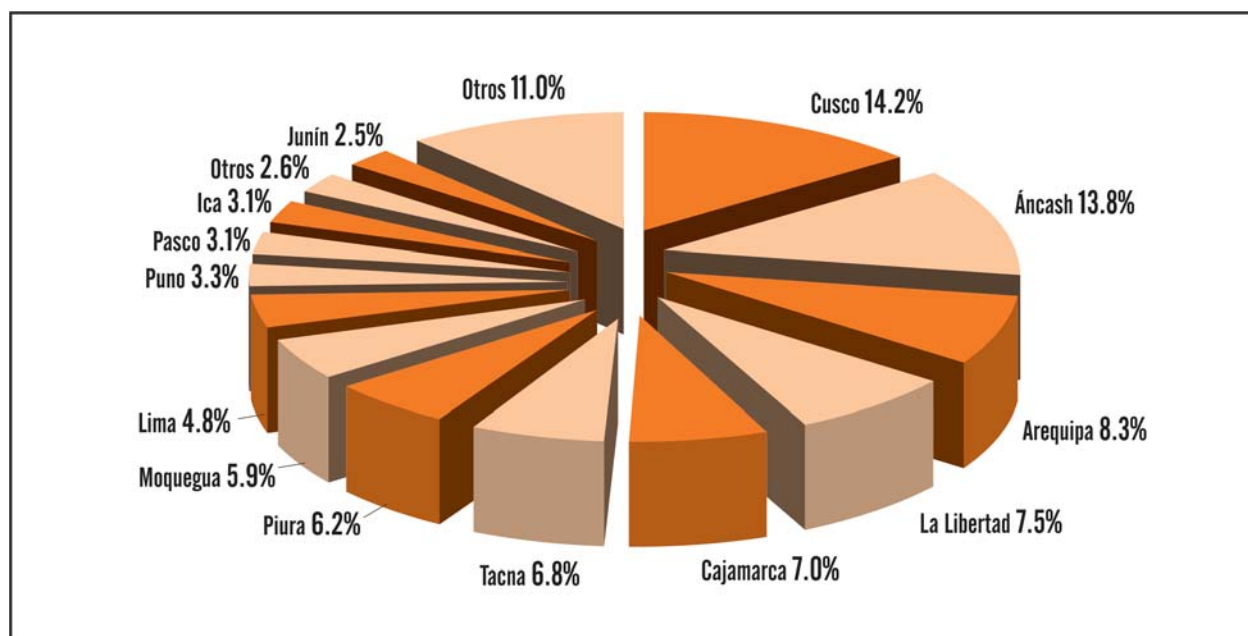
El Gráfico 2.11 muestra que un tercio de los departamentos (8 de 24) concentra un poco menos de las tres cuartas partes (70%) del presupuesto del canon para los gobiernos locales. Estos son Cusco, Áncash, Arequipa, La Libertad, Cajamarca, Tacna, Piura y Moquegua. Estos niveles de desigualdad en la distribución de los recursos del canon tienen su origen legal en la Ley del Canon. No obstante, el Gobierno Nacional (MEF), desde hace algún tiempo, viene compensando a departamentos no productores, es decir, a aquellos que no cuentan con canon propiamente dicho, pero dichas compensaciones tienen carácter discrecional, lo cual genera mucha suspicacia, aparte de que dicha forma de distribuir recursos va en contra del proceso de descentralización.

2.3.2 Uso de los recursos por tipo de gasto

Existe mucha variabilidad entre una región y otra en la proporción que destinan para gasto corriente y gasto de capital. En promedio, el 53% del presupuesto de los gobiernos locales se asigna para gastos de capital (inversiones) y el 45% a gastos corrientes, dejando el 2% restante a pago de deuda. El peso de los gastos de capital es mayor en departamentos mineros/hidrocarbúricos como Cusco, Áncash, Cajamarca, Tacna, Moquegua, etc., que perciben canon y que, por ello, designan mayores recursos a gastos de capital que a gastos corrientes. La excepción la constituyen Callao, Lima y Loreto. Sin embargo, este hecho no tiene su origen en una política, sino que obedece más bien a un acto administrativo proveniente de la ley que regula el uso de los recursos del canon. Además, en el caso de Lima y Callao se trata de poblaciones dotadas de la mayor cobertura de infraestructura y servicios municipales, por lo que los recursos demandados se dirigen mayormente a mantenimiento y prestación de dichos servicios, mientras

Gráfico 2.11

Distribución de los recursos del canon (rubro 18) a gobiernos locales según departamento al mes de junio del 2011



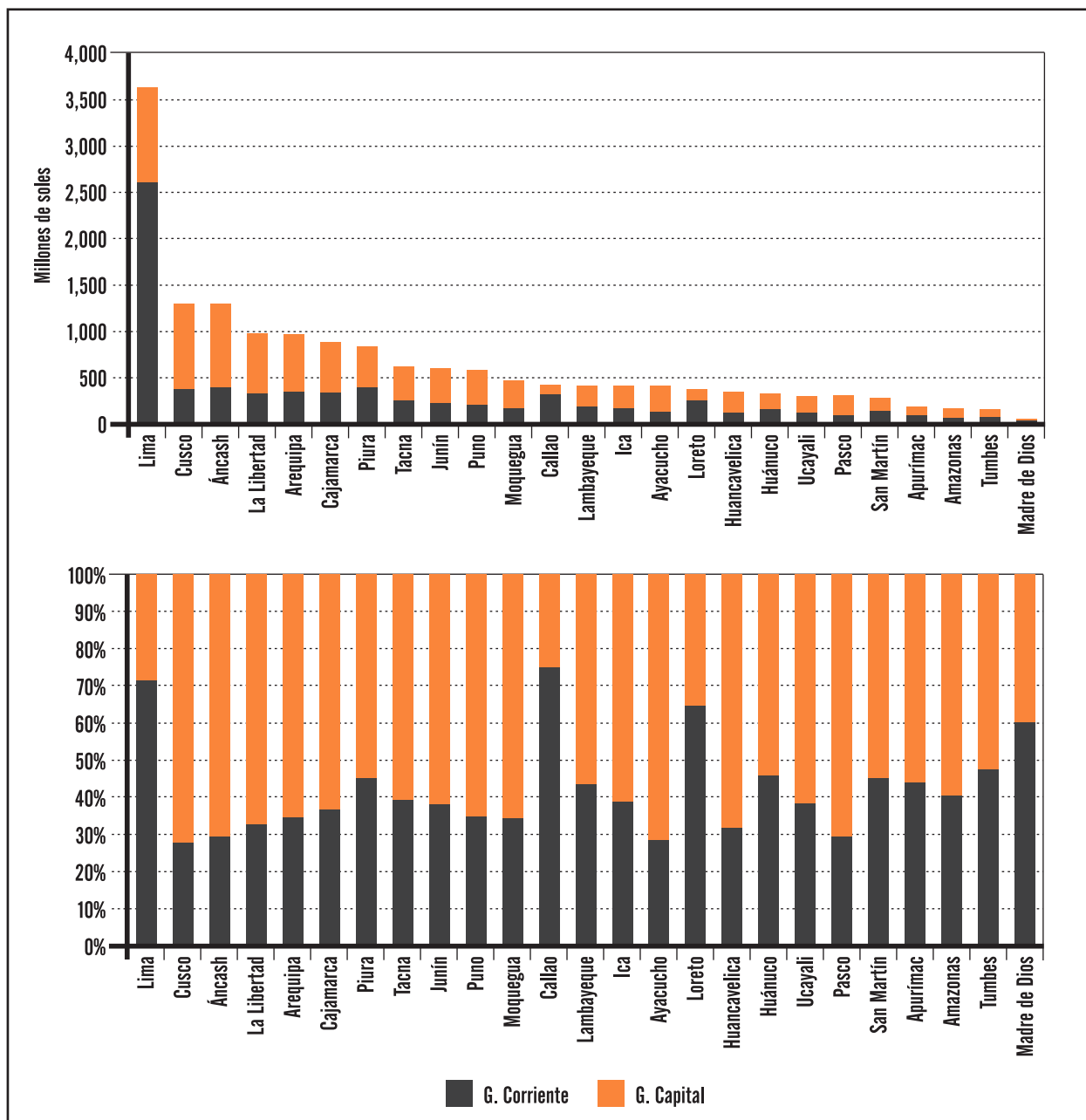
Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Gráfico 2.12

Distribución del gasto corriente y de capital en los gobiernos locales a junio del 2011

(en millones de soles)



Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

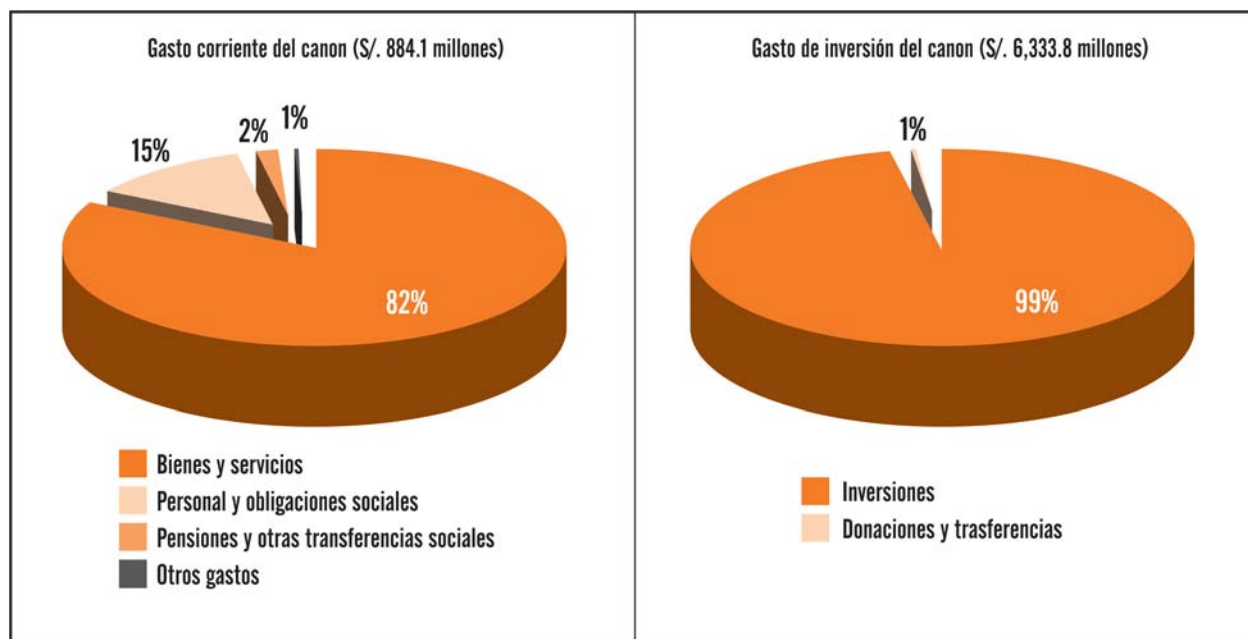
que en el caso de Loreto (aunque también para el Callao), se debe a la particularidad de cada ley que tienen para el uso específico de los recursos del canon, las cuales flexibilizan más su uso en gasto corriente.

A diferencia de los gobiernos regionales, para los gobiernos locales los recursos del canon constituyen la

principal fuente de financiamiento. Estos representan el 39% del presupuesto total modificado. El otro recurso importante es el Foncomun, que, en conjunto, representa más del 60% del presupuesto de los gobiernos locales.

Gráfico 2.13

Uso del canon en gasto corriente y en gasto de inversión a junio del 2011



Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

2.3.3 Presupuesto de inversiones de los gobiernos locales

El presupuesto para inversiones de los gobiernos locales, al mes de junio del 2011, sumaba S/. 8,866 millones. Es decir, se había incrementado en un 69% respecto al PIA, lo cual asciende a S/. 3,553 millones. Departamentos mineros como Áncash, Arequipa, La Libertad y Tacna son los que mayores variaciones muestran. Asimismo, existen gobiernos locales que no cuentan con canon, pero cuyo presupuesto inicial de inversiones se ha visto más que duplicado. Tal es el caso de Lambayeque, Ayacucho o Huánuco. En el caso del primero, su presupuesto se vio multiplicado por 3.8 para financiar básicamente obras de ampliación y mejoramiento de

sistemas de agua potable y alcantarillado en los distritos de Lambayeque.

Lima, Cusco y Áncash son los departamentos que concentran los mayores montos de inversión, con 12%, 11% y 10%, respectivamente. Le siguen La Libertad, Arequipa y Cajamarca con 7% para los dos primeros y 6% para el último. Estos seis departamentos concentran más del 50% del presupuesto de inversiones (S/. 4,624 millones), mientras que los últimos seis departamentos, San Martín, Loreto, Apurímac, Amazonas, Tumbes y Madre de Dios, alcanzan sólo el 6% (S/. 200 millones). No obstante, es importante recalcar que más del 54% de la población del país vive en estos seis primeros departamentos.

Cuadro 2.6

Modificaciones del presupuesto de inversiones en los gobiernos locales al mes de junio del 2011 (en millones de soles)

Gobiernos locales	PIA	PIM	Variación	
			Monto	Porcentaje
Lima	660.5	1,024.5	364.0	55%
Cusco	760.7	915.1	154.5	20%
Áncash	460.6	888.2	427.6	93%
La Libertad	352.1	646.6	294.5	84%
Arequipa	284.3	600.4	316.1	111%
Cajamarca	333.5	548.9	215.4	65%
Piura	257.4	452.3	194.9	76%
Tacna	158.6	370.4	211.7	133%
Puno	278.9	361.3	82.4	30%
Junín	178.9	358.0	179.0	100%
Moquegua	191.0	304.8	113.7	60%
Ayacucho	140.5	281.6	141.0	100%
Ica	107.4	246.6	139.2	130%
Lambayeque	59.6	229.0	169.3	284%
Huancavelica	144.4	228.8	84.4	58%
Pasco	134.7	200.9	66.2	49%
Ucayali	94.2	181.8	87.6	93%
Huánuco	84.6	170.1	85.5	101%
San Martín	77.2	147.1	69.9	91%
Loreto	85.6	124.4	38.8	45%
Provincia Constitucional del Callao	72.8	99.3	26.5	36%
Apurímac	58.0	99.2	41.2	71%
Amazonas	66.9	94.5	27.7	41%
Tumbes	57.7	74.7	17.0	29%
Madre de Dios	12.5	17.4	4.9	40%
TOTAL	5,112.8	8,665.9	3,553.1	69%

Fuente: SIAF-MEF

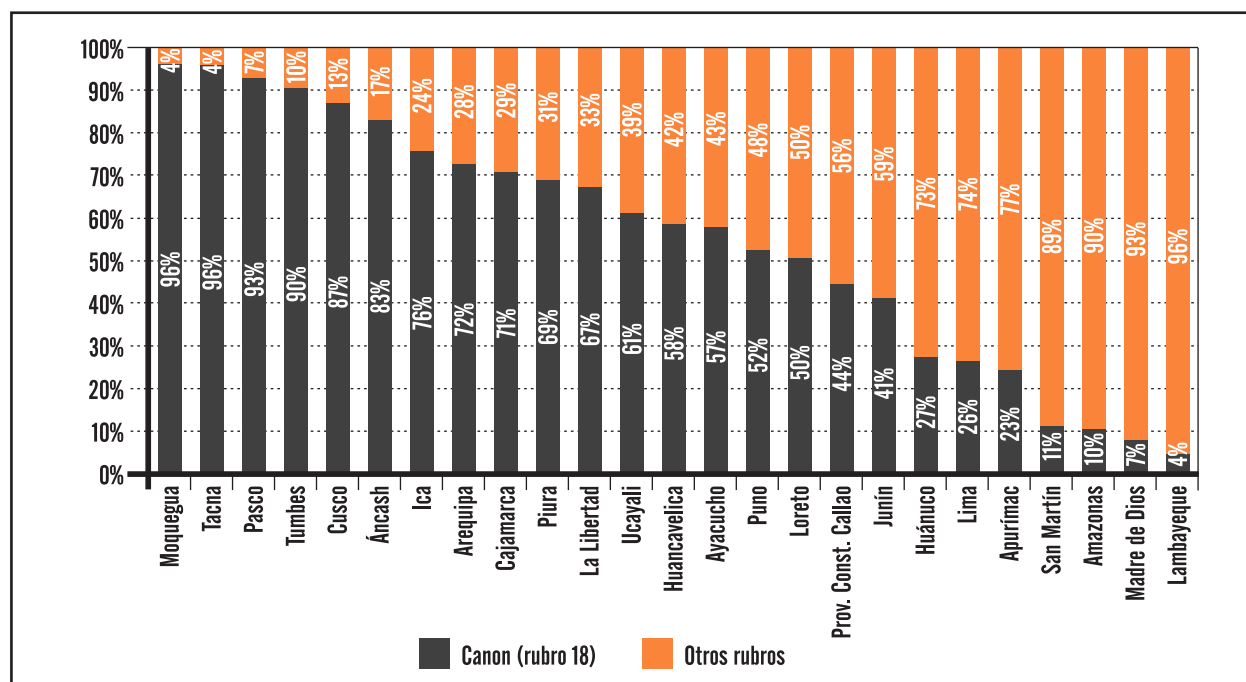
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

El canon (rubro 18) tiene un peso gravitante en las inversiones de más de la mitad de los departamentos del país. En todos los departamentos mineros/hidrocarburoíferos, estos recursos representan más del 70% de sus presupuestos de inversiones, llegando a ser en algunos casos cerca del 100% en departamentos como Moquegua y Tacna (ver Gráfico 2.13). Esta misma heterogeneidad se repite al interior de cada uno de estos departa-

mentos entre provincias y distritos, dependiendo de su condición de productor o no productor. Así, en el caso de Tacna, se encuentran Ilabaya y el resto de distritos. En Moquegua, cuatro municipalidades concentran más de las tres cuartas partes del presupuesto de los gobiernos locales de este departamento (Mariscal Nieto, Hilo, Torata y Carumas), por citar algunos casos.

Gráfico 2.14

Importancia del canon (rubro 18) en el presupuesto de inversiones de los gobiernos locales a junio del 2011



Fuente: SIAF-MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

2.3.4 Avance en la ejecución de inversiones en los gobiernos locales

Hacia el primer semestre (IS) del 2011, los gobiernos locales habían ejecutado S/. 1,834 millones de un presupuesto de inversiones de S/. 8,666, es decir, el 21% del total, cifra muy parecida a sus pares regionales (22%) y, al igual que ocurría en estos, son las municipalidades de los departamentos mineros/hidrocarburíferos las que muestran mejores niveles de avance. No obstante, el avance en la ejecución de las inversiones al IS pudo ser mucho mayor de no ser por el D.U. N° 012-2011, que frenó fuertemente las inversiones en los gobiernos locales.

El D.U. 012-2011 y su impacto en la ejecución de inversiones en los gobiernos locales

El Poder Ejecutivo (MEF), a finales de marzo del 2011, emitió el D.U. N° 012-2011 con el título "Dictan medidas extraordinarias para fortalecer el fondo de estabilidad y generar mayor ahorro público, con el fin de asegurar la transición del gobierno y prevenir los peligros de una crisis externa". Dicho decreto se emitió aduciendo un manejo financiero responsable ante la coyuntura

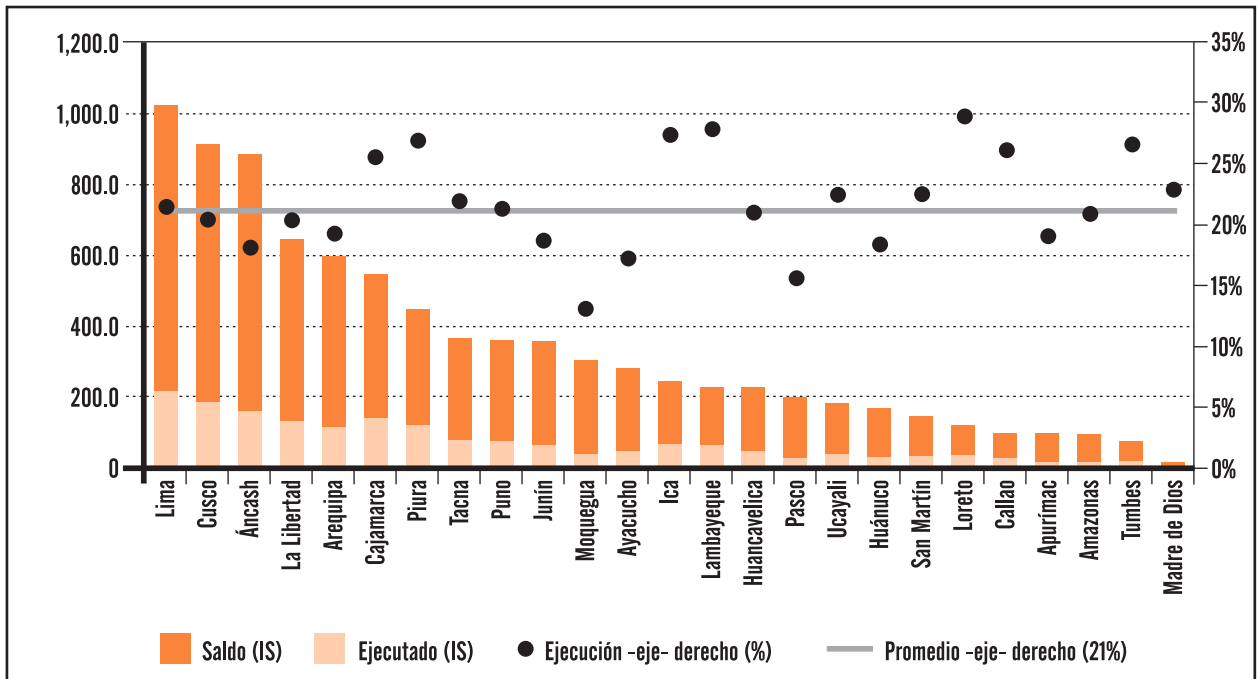
externa. Es decir, se pretendía generar un ahorro público que ensancharía el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), hecho que le permitiría al Estado incrementar su capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia (incluida la recaída de la economía mundial). Se adujo que dicha medida no iba a afectar a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, ¿fue cierto esto?

La norma, al recortar la posibilidad de realizar transferencias para nuevos proyectos, limitándolas a los proyectos en ejecución; al postergar hasta el 28 de julio la entrega de créditos suplementarios y al aplazar la entrega de recursos del Plan de Incentivos Municipales, naturalmente estaba frenando la ejecución del gasto, especialmente el de inversiones (recordemos que los gobiernos locales realizan en su mayoría proyectos de corta duración que no superan los seis meses).

La ejecución de inversiones (a nivel de compromiso) en los primeros siete meses de cada año iba en aumento (2007-2010). Sin embargo, en el 2011 sufre una caída. Lo paradójico es que el único que no se perjudicó con dicha norma fue el Gobierno Nacional, ya que los gobiernos locales y regionales sufrieron una caída del 43% y 8%, respectivamente, respecto a su periodo similar del 2010 (ver Gráfico 2.15).

Gráfico 2.15

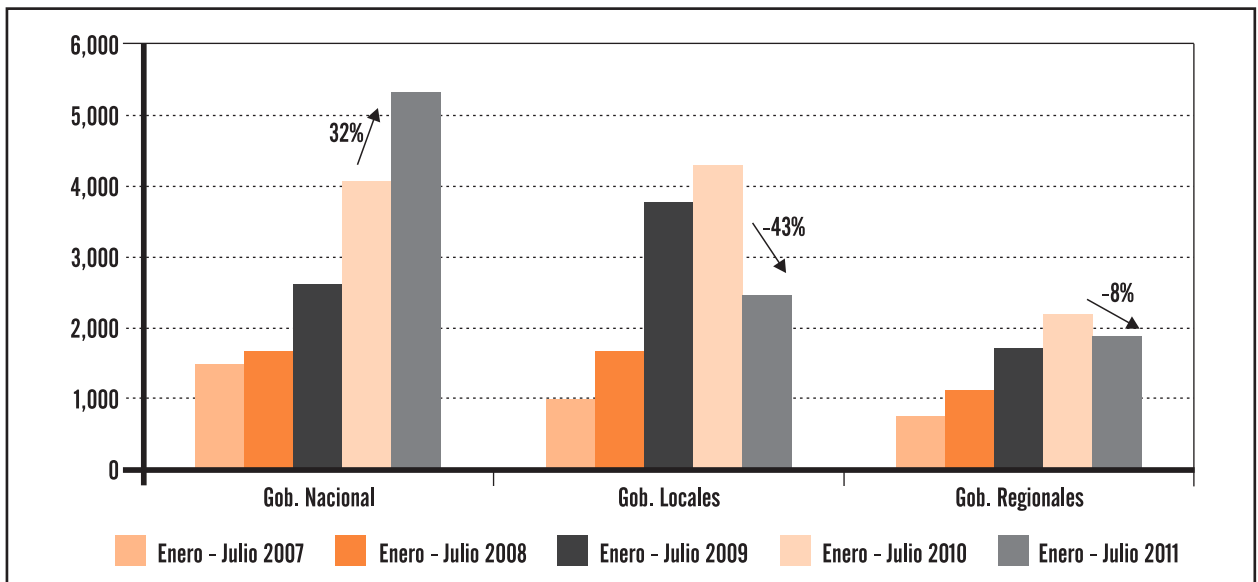
Avance en la ejecución de inversiones en los gobiernos locales según departamento (en millones de soles y porcentajes)



Fuente: SIAF-MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Gráfico 2.16

Efecto del D.U. 012-2011 en los gobiernos subnacionales (en millones de soles y porcentajes)



Fuente: SIAF-MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Si bien el MEF retiró la norma a los dos meses de su publicación, el daño ya estaba hecho y es más probable que este año los gobiernos locales no alcancen el nivel

de inversiones que obtuvieron el año pasado, cuando alcanzaron el 73% y con un mayor presupuesto de inversiones que este año.



CONCLUSIONES

1. En el primer semestre del año 2011 no hubo grandes cambios normativos respecto al uso de los recursos provenientes de las actividades extractivas (canon, sobrecanon y regalías). Se mantuvieron las normas del 2009 y algunos decretos de urgencia dados entre el 2009 y el 2010.
2. El DU N° 012-2011 aprobado en el primer trimestre de 2011 representó un intento de frenar el gasto público, en particular las inversiones, por temor a la inflación. Este decreto, que tuvo una vigencia aproximada de dos meses finalmente fue derogado, aunque sí generó un impacto en las inversiones de los gobiernos regionales y, sobre todo, locales. El D.U. N° 012-2011 afectó el desempeño del gasto público, especialmente el de las inversiones, el cual iba en aumento en el periodo 2007-2010 y, debido a esta ley, los gobiernos locales y regionales sufrieron una caída de 43% y 8%, respectivamente, respecto a su similar periodo del 2010.
3. El PIA 2011 de los gobiernos regionales fue de S/. 13,839 millones (PIA), un 6.4% superior al del año anterior. Hacia el mes de junio el PIM fue de S/. 17,882 millones, lo cual representó un incremento de S/. 4 mil millones (29%) respecto al PIA, debido básicamente al incremento del canon. En gastos de capital, el incremento del PIM fue de S/. 1,981 millones (60%), sin incluir donaciones y transferencias.
4. El presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales hacia el mes de junio se duplicó, pasando de S/. 3,096 millones (PIA) a S/. 6,052 millones (PIM), debido principalmente al incremento del canon en las regiones productoras. En el grupo de gobiernos regionales con más alto presupuesto (mayor a S/. 200 millones) se encuentran Áncash, Puno y Cajamarca. En los gobiernos regionales que no reciben canon, sus incrementos presupuestales se deben al efecto "compensatorio" del MEF, el cual consiste básicamente en asignarles mayores montos provenientes de los recursos ordinarios (RO) y algunos fondos como el Foniprel y los fideicomisos. El problema de esta asignación es que obedece a decisiones discrecionales del Ministerio de Economía.
5. Hacia junio del 2011, de los S/. 6,052 millones que tenían presupuestado los gobiernos regionales para inversiones, se ejecutaron S/. 1,348 millones, es decir, el 22%. En el grupo de gobiernos regionales que mayor presupuesto manejan para inversiones (más de S/. 300 millones), Cajamarca (minerales) y Loreto (petróleo) tuvieron ejecuciones superiores al 40%, cifra muy superior al promedio nacional (22%).
6. El presupuesto de apertura (PIA) de los gobiernos locales para el año fiscal 2011 fue de S/. 12,017 millones, 21% más que en el 2010, que fue de S/. 9,897. El PIM hacia junio del 2011 fue de S/. 16,329 millones, es decir, S/. 4,312 millones más que su PIA. El incremento se explica principalmente por la incorporación de saldos de balance y demás créditos suplementarios.
7. Un tercio de los departamentos (Cusco, Áncash, Arequipa, La Libertad, Cajamarca, Tacna, Piura y Moquegua) concentran el 70% del presupuesto del canon para los gobiernos locales, lo cual evidencia niveles de desigualdad en la distribución de los recursos del canon. Por ello, el Gobierno Nacional (MEF), desde hace algún tiempo, viene compensando a departamentos no productores, es decir, a aquellos que no perciben canon propiamente dicho. No obstante, dichas compensaciones tienen carácter discrecional, lo cual genera mucha suspicacia, además de que dicha forma de distribuir recursos va en contra del proceso de descentralización.
8. A diferencia de los gobiernos regionales, para los gobiernos locales los recursos del canon consti-

tuyen la principal fuente de financiamiento, ya que representan el 39% del presupuesto total modificado. El canon, junto al Foncomun, representan más del 60% del presupuesto de los gobiernos locales. En todos los departamentos mineros/hidrocarburíferos, estos recursos representan más del 70% de su presupuesto de inversiones, llegando a ser en algunos casos cerca del 100%. Tal es el caso de Moquegua y Tacna.

9. El presupuesto para inversiones de los gobiernos locales, hacia el mes de junio del 2011, fue de S/. 8,866 millones, con un incremento de S/. 3,553 millones (69%) respecto al PIA. Departamentos mineros como Áncash, Arequipa, La Libertad y Tacna son los que mayor incremento muestran. Sin

embargo, hay gobiernos locales que no cuentan con canon, pero cuyo presupuesto se ha visto más que duplicado. Este es el caso de Lambayeque, Ayacucho o Huánuco.

10. En el primer semestre del 2011, los gobiernos locales ejecutaron S/. 1,834 millones (21%) de un presupuesto de inversiones de S/. 8,666, cifra muy parecida a la de sus pares regionales (22%), y como estos, fueron las municipalidades de los departamentos mineros/hidrocarburíferos las que mostraron mejores niveles de avance. Sin embargo, el avance en la ejecución de las inversiones pudo ser mucho mayor de no ser por el D.U. N° 012-2011, que frenó las inversiones fuertemente en los gobiernos locales.

REPORTE NACIONAL Nº 14
DE VIGILANCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

se terminó de imprimir en 2011
en los talleres de LETTERA GRÁFICA

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social Norte - CEDEPAS NORTE



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfonos: 613 8313, 613 8314. Telefax: 613 8315
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@desco.org.pe