



VIGILANCIA de las Industrias Extractivas

Reporte
Nacional
Nº 11
Perú 2010

Lima, abril de 2010



Con el auspicio de:

REVENUE WATCH
INSTITUTE

eed
Evangelischer
Entwicklungsdienst

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Área de VIGILANCIA CIUDADANA



VIGILANCIA de las Industrias Extractivas

Reporte
Nacional
Nº 11
Perú 2010

Lima, abril de 2010



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Con el auspicio de:

REVENUE  WATCH
INSTITUTE

 **eed**
Evangelischer
Entwicklungsdienst

Área de VIGILANCIA CIUDADANA

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Félix Wong

Presidente del Directorio

Javier Azpur

Coordinador Ejecutivo

Epifanio Baca

Responsable del Área de Vigilancia Ciudadana

Reporte Nacional N° 11 de Vigilancia de las Industrias Extractivas.

Lima, abril de 2010.

El Reporte Nacional N° 11 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 Área de Vigilancia Ciudadana
Gustavo Ávila, Analista del Área de Vigilancia Ciudadana
Alejandra Muñoz, Analista del Área de Vigilancia Ciudadana

Diseño y diagramación: **Renzo Espinel**
Luis de la Lama

Hecho el depósito legal: 2005-3012

Grupo Propuesta Ciudadana
León de la Fuente 110, Lima 17

Impreso en el Perú



Esta publicación contó con el aporte de Revenue Watch Institute y Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED).

CONTENIDO



INTRODUCCIÓN	5
I. GENERACIÓN DE LA RENTA FISCAL Y SU DISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR MINERO	7
1.1 Panorama de la producción y de los precios	7
1.2 El resultado de las empresas	12
1.3 Impuestos y contribución	14
1.4 La renta generada	16
1.5 Distribución de la renta generada a los departamentos	18
II. GENERACIÓN DE LA RENTA FISCAL Y SU DISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR HIDROCARBUROS	27
2.1 Panorama de la producción y los precios	27
2.2 El valor de producción	33
2.3 Recursos para el Estado y las regiones	35
2.4 Distribución de los recursos generados en las regiones	38
III. USO DE LA RENTA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	43
3.1 Efecto de la caída de las transferencias por canon en el presupuesto subnacional	43
3.2 Uso del canon en los gobiernos regionales	45
3.2.1 Programación del presupuesto por fuente de financiamiento y tipo de gasto	45
3.2.2 Programación de los recursos del Rubro 18 en las inversiones de los gobiernos regionales	50
3.2.3 Ejecución de las inversiones de los gobiernos regionales	54
3.2.4 Generación de proyectos de inversión en los gobiernos regionales	58
3.3 Uso del canon en los gobiernos locales	60
3.3.1 Programación del presupuesto de los gobiernos locales por fuente de financiamiento y tipo de gasto	61
3.3.2 Programación de las inversiones en municipalidades con mayores recursos por Canon	64
3.3.3 Ejecución de las inversiones en municipalidades con mayor presupuesto por canon	67
3.4 Uso del canon en las universidades	72
3.4.1 Transferencias de canon a las Universidades Públicas	72
3.4.2 Programación y ejecución de las inversiones en las Universidades Públicas ..	73
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	79



El 2009 no fue un mal año para las empresas mineras como se temía. Como se recordará, luego de explotar la crisis financiera internacional en octubre del 2008, las proyecciones económicas del sector para el 2009 eran poco alentadoras, incluso la Sociedad Nacional de Minería y el Ministerio de Energía y Minas esperaban fuertes caídas en las utilidades de las empresas de modo que alertaban sobre la posibilidad de que en el 2010 el Aporte Voluntario probablemente no se concretaría. En el reporte nacional 10 de vigilancia de las industrias extractivas, desde Propuesta Ciudadana también dimos cuenta de una fuerte caída de las utilidades de las empresas mineras en el primer semestre 2009 respecto a similar periodo del año anterior.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del año y más claramente en el último trimestre del 2009, los precios de los minerales se recuperaron con rapidez, en un mercado internacional marcado por turbulencias y mucho nerviosismo. Dicha recuperación de los precios, con excepción del molibdeno, ha llevado en buena cuenta a que la mayor parte de las empresas mineras registren utilidades similares, e incluso superiores a las del 2008 y, por consiguiente, las transferencias del canon minero deberían mantener su nivel, así como el Aporte Voluntario que de este modo estaría concretando su vigencia por cuarto año consecutivo.

Este proceso de recuperación de los precios hará que varios proyectos mineros que quedaron temporalmente suspendidos retomen sus actividades, haciendo que la producción minera de los próximos años retome la senda del crecimiento. En este contexto, y considerando que se avecinan los procesos electorales regionales del 2010 y nacional del 2011, saltan a la mente temas e interrogantes relevantes. ¿Se debería mantener el acuerdo del Aporte Voluntario a partir del 2012 o debería ser reemplazado por un mecanismo tributario que grave las ganancias extraordinarias de las empresas mineras? Es una pregunta inevitable para el debate público de los próximos meses.

Al respecto consideramos que el Ministerio de Energía y Minas y las propias empresas deberían estar preparadas para brindar la información sobre los resultados e impacto de los proyectos sociales financiados con los recursos del Aporte Voluntario desde el año 2007, con la finalidad de que la opinión pública evalúe si esta decisión sirvió efectivamente para utilizar dichos recursos con mayor eficacia y eficiencia para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones ubicadas en los ámbitos de su aplicación. En el momento actual el Ministerio de Energía y Minas publica información agregada sobre los proyectos priorizados y pocas empresas brindan información relevante sobre este asunto en sus portales web.

Una segunda interrogante es ¿hasta cuándo se mantendrá el esquema de distribución del canon que a todas luces ya no es sostenible? Las situaciones de desigualdad que se observa entre los distritos productores y no productores en regiones como Ancash, Tacna, Cusco, Tacna, lindan con el absurdo, pues mientras unos pocos distritos reciben recursos que sobrepasa largamente su capacidad operativa, otros de la misma región cuentan con presupuestos modestos. En los prime-

ros, la abundancia de presupuesto esta generando claras señales de la denominada maldición de los recursos (clientelismo, inflación, abandono del agro, no pago del impuesto predial). Por ello, es hora de corregir esta situación y correspondería en primer lugar a los actores regionales plantear la discusión y una solución. Otra manera de hacerlo, en el mediano plazo, es mediante una nueva ley de descentralización fiscal que incluya esquemas de distribución más inteligentes.

Por otra parte, la controvertida decisión de exportar el 50% de las reservas de gas de Camisea (lotes 88 y 56) hacia México poniendo en riesgo el abastecimiento del mercado interno, no ha sido resuelto por el gobierno y, por el contrario, está por consumarse dejando desatendidos las solicitudes de empresas con proyectos para atender la demanda nacional. Esto ocurre porque, al parecer, ni el decreto supremo N° 068 - 2009 - EM emitido por el gobierno en octubre de 2009 frente a los reclamos de las autoridades regionales del sur, ni lo dicho por el presidente García en su mensaje de «priorizar el abastecimiento del gas para el mercado interno antes que la exportación», han servido para evitar que el proyecto exportador utilice las reservas del lote 88. Lo más grave de todo es que, como resultado de este despojo al país, el proyecto del Gasoducto Andino del sur estaría en riesgo porque, según el gerente de Kuntur Transportadora de Gas –empresa encargada de construir el gasoducto– las reservas disponibles ya están comprometidas y el Consorcio Camisea no cuenta con más reservas. Ante esta incertidumbre, el inicio de las obras prevista para el 2010 ha sido postergada para el 2011 en espera de anuncios de nuevas reservas. Pero el problema de fondo es si el gobierno aprista tiene la voluntad política de efectivamente recuperar las reservas del lote 88 para el beneficio de los peruanos, más allá del mero discurso.

El grave deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, que viene perpetrando la explotación indiscriminada del oro en el departamento de Madre de Dios, ha venido creciendo aceleradamente en los últimos años, incentivado por los altos precios del oro en el mercado mundial y en ausencia de control de un Estado indiferente y con escasa capacidad de actuación, en un territorio extenso y de difícil acceso. Sin embargo, por iniciativa del Ministro del Ambiente Antonio Brack, el gobierno intentó controlar este problema, emitiendo el decreto de urgencia N° 012-2010 que disponía: suspender los petitorios mineros en Madre de Dios, prohibir el uso de dragas en los ríos, formalización de las actividades mineras, entre otros. Lamentablemente, las medidas de fuerza que realizaron las organizaciones de productores de la pequeña minería y la minería informal hicieron retroceder al gobierno, quedando la medida en suspenso.

En cuanto al uso de los recursos del canon, la información del presente Reporte muestra que la acumulación de los saldos presupuestales de años anteriores hizo que la disminución de las transferencias del canon no se perciban o muy poco, en el presupuesto de los gobiernos regionales y las municipalidades. Es decir, salvo el caso de Pasco, en las demás regiones productoras de minerales o hidrocarburos, el presupuesto modificado para inversiones de los gobiernos regionales del 2009 ha sido mayor al del año anterior. Respecto a la ejecución de los gastos de inversión realizado por los gobiernos subnacionales, el año 2009 se percibe un aumento sustancial, lo que indica que la capacidad de gasto esta mejorando, pero con grandes dudas y escasa información acerca de la calidad del gasto.

El Reporte N° 11 de Vigilancia de las Industrias Extractivas, trae el balance anual de 2009, y es posible gracias al apoyo económico de Revenue Watch Institute y al esfuerzo desplegado por los equipos regionales de CEDEPAS Norte (Cajamarca y La Libertad) CIPCA (Piura), CEDEP (Ancash), CBC (Cusco), CEDEP (Ica y Moquegua) y DESCO (Arequipa). Expresamos nuestro agradecimiento a los funcionarios de las instituciones públicas regionales por la información brindada.

I. GENERACIÓN DE LA RENTA FISCAL Y SU DISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR MINERO



Al inicio del 2009 las perspectivas para el sector minero eran poco alentadoras. Los efectos de la crisis financiera internacional, desatada a mediados del 2008, generaron una falta de liquidez y la desconfianza de los inversionistas. Y no era para menos, a comienzos de año las empresas mineras enfrentaron una sequía de recursos financieros para expandir sus actividades, sobre todo las de exploración. Por otro lado, había mucha incertidumbre sobre el desempeño de la economía mundial, pues no se sabía con certeza cuánto tiempo tomaría la recuperación de la demanda y, por tanto, la recuperación de los precios de los minerales¹.

Sin embargo, contra los pronósticos excesivamente pesimistas acerca de la profundidad de la crisis internacional en el transcurso del 2009, los precios de los minerales se recuperaron prontamente, no solo por las mejores proyecciones de la demanda mundial –explicadas principalmente por la economía china que siguió creciendo a tasas superiores al 7%, y por la de la India²–, sino además por las presunciones de un debilitamiento mundial del dólar, los temores de inflación, la estrechez de la oferta de algunos minerales y en algunos casos por el incremento en el nivel de

posiciones no comerciales: es decir, por la inversión especulativa.

De esta manera, los mejores precios le han devuelto rentabilidad a los proyectos³, lo cual se traduce en mayores inversiones. Estas llegaron en el 2009 a US\$ 2,759 millones, 62% más que el año anterior⁴, estimándose que en el 2010 las inversiones alcancen los US\$ 5,000 millones⁵. A partir de estas premisas, la pregunta que se hacen los diferentes actores interesados –empresas, gobierno central y gobiernos subnacionales, y organizaciones sociales– es si se trata de un nuevo escenario de *boom* de precios, similar al registrado entre los años 2007 y 2008.

A continuación analizaremos cuál ha sido el impacto del incremento de los precios, principalmente en las cuentas fiscales, y trataremos de esbozar algunos avances de lo que sucederá en los próximos años con respecto a las transferencias relacionadas con la explotación de recursos mineros.

1.1 Panorama de la producción y de los precios

Como resultado de la crisis económica internacional, la demanda de minerales se vio alte-

1 Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional 10. Octubre 2009. Propuesta Ciudadana

2 Para mayores detalles revisar los Reportes de Inflación del Banco Central de Reserva del Perú. www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reporte-de-inflacion.html

3 Reporte de Inflación. Septiembre 2009. Banco Central de Reserva del Perú.

4 Información estadística obtenida de la página *web* de la Sociedad Nacional de Minas, Petróleo y Energía. www.snmpe.org.pe

5 Declaraciones del viceministro de Minas, Fernando Gala. www.minem.gob.pe

rada, orientándose principalmente a los activos de refugio como el oro y la plata, y a los de reserva como el cobre. La demanda de oro como activo de cobertura contra el riesgo (mayor inflación) y como activo de inversión (en sustitución de otros activos financieros) cobró mayor dinamismo durante el 2009. Luego del ciclo de estímulo monetario, en la mayoría de países se observó cierto repunte en los indicadores de inflación, lo cual ha elevado la demanda del oro como activo de cobertura. Asimismo, la tendencia a la depreciación del dólar aumentó la demanda del oro como activo financiero alternativo. Además, el nivel de posiciones no comerciales (inversión especulativa) se incrementó a lo largo del año⁶. En el caso de la plata se produjo una dinámica similar.

La demanda del cobre se mantuvo estable en el 2009, principalmente por la política de acumulación de reservas de China y por diversas paralizaciones de algunas minas y refinerías. El resto de minerales, más ligados a la actividad productiva –molibdeno, zinc, plomo, hierro y/o estaño–, vieron mermada su demanda

por la lenta recuperación del sector industrial a nivel mundial, sobre todo de sectores como el automotriz.

Como lo muestra el cuadro 1.1, los minerales que respondieron a la mayor demanda fueron el cobre, el oro y la plata, cuya producción creció en el 2009 con respecto al año anterior. El resto de minerales respondió a la contracción de la demanda mundial presentando menor producción. Es necesario resaltar que la producción de los principales minerales que marcan el ritmo de la dinámica del sector, cobre y oro, está concentrada en pocas unidades productivas y, más precisamente, en pocas empresas, por lo que variaciones tanto en las políticas de expansión y de extracción de estas empresas pueden modificar el panorama productivo nacional y, por consiguiente, las posteriores transferencias por canon. Así, para el caso del cobre, el 80% de la producción se concentra en las unidades mineras de Antamina, Southern y Cerro Verde. Por su parte, Yanacocha y Barrick concentran cerca del 60% de la producción de oro⁷.

Cuadro 1.1
Volumen de producción de principales minerales 2001 – 2009
Miles de toneladas

Mineral	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2009 - 2008
Cobre	722	845	843	1,036	1,010	1,048	1,190	1,268	1,275	1%
Estaño	38	39	40	42	42	38	39	39	38	-4%
Hierro	3,038	3,056	3,485	4,247	4,565	4,785	5,104	5,161	4,419	-14%
Molibdeno	9	9	10	14	17	17	17	17	12	-26%
Oro (TM)	139	158	173	173	208	203	170	180	182	1%
Plata (TM)	2,571	2,870	2,924	3,060	3,206	3,471	3,494	3,686	3,854	5%
Plomo	290	306	309	306	319	313	329	345	302	-12%
Zinc	1,057	1,233	1,374	1,209	1,202	1,203	1,444	1,603	1,509	-6%

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MINEM).
Elaboración: Vigila Perú.

6 Reporte de Inflación. Diciembre 2009. Banco Central de Reserva del Perú.

7 Recordemos el conflicto Tacna – Moquegua por la distribución del canon minero, donde una decisión empresarial determinó diferencias en los montos correspondientes a cada región. Para mayor información revisar: Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional 6. Noviembre 2007. Propuesta Ciudadana.

¿Cómo será el panorama productivo en el 2010?

Esta es una interrogante complicada de responder en un contexto de turbulencia como el que se ha descrito. Sin embargo, la economía a nivel mundial ha comenzado a dar lentas señales de mejora⁸, pues economías como Alemania, Francia y Japón han registrado tasas positivas.

Los precios de los minerales

Nunca como ahora la atención de los agentes económicos y de la ciudadanía hacia la evolución de los precios de los minerales fue tanta en el Perú. El claro impacto que ha tenido el incremento de dichos precios en la dinámica productiva minera⁹, en el mercado de capitales¹⁰, en la recaudación fiscal¹¹ y en la transferencia de recursos a los gobiernos regionales y municipalidades¹² hace que se le preste un interés particular a su evolución.

Los precios de los minerales mostraron desde el 2003 un constante incremento, explicado por la demanda de países como China, India, Japón y Estados Unidos, cuyas economías iniciaron un fuerte proceso de crecimiento y grandes inversiones. Y continuaron subiendo a pesar de que ya en el 2007 se daban los primeros indicios del inicio de una crisis, pero no por factores de oferta o demanda sino más bien por

un fuerte requerimiento del mercado de capitales, que encontraba en los minerales una rentabilidad mayor que la de los instrumentos financieros; es decir, por un componente de especulación.

Debido a lo anterior se concluye que los precios de los minerales tienen un componente real –ligado a las dinámicas del mercado– y otro especulativo –ligado a las oportunidades de inversión–, lo cual hace muy difícil su predicción. La especulación puede determinarlos en el corto plazo, pero en el largo plazo se impone la dinámica del mercado¹³. Es decir, los recursos naturales, minerales y petróleo han desarrollado una doble personalidad, son materia prima pero también son activo financiero¹⁴. Esta *nueva* característica de los minerales y del petróleo, acerca de lo cual trataremos más adelante, ha generado que los precios vuelvan a remontar, a pesar de que la economía mundial recién da señales de recuperación.

Si bien los precios de exportación promedio de los minerales en el 2009 estuvieron por debajo de los registrados en el 2008, al finalizar el año los precios están cerca de los niveles mostrados entre el 2007 y el 2008, cuando alcanzaron su máxima cotización, tal como se puede ver en el cuadro 1.2.

8 "La recuperación económica ha comenzado", declaraciones del 18 de agosto del 2009 realizadas por Olivier Blanchard, economista jefe del FMI.

9 El incremento de los precios permitió a las empresas mineras contar con significativas utilidades y, por ende, con recursos para financiar nuevos proyectos y ampliaciones. Como ya se ha dicho, se estima que para el 2010 las inversiones mineras alcanzarán los US\$ 5,000 millones.

10 El Índice General de la Bolsa de Valores de Lima (BVL) creció en 40% entre enero – abril del 2009, y en más del 100% a lo largo del 2009, principalmente por los buenos resultados de las empresas mineras, que representan cerca del 60% del valor de todas las acciones en la BVL.

11 En el 2007, del total de tributos internos recaudados por la SUNAT, poco más del 27% provino del sector minero.

12 Entre los años 2005 y 2009, por concepto de canon minero, se ha transferido a los gobiernos regionales y municipalidades poco más de S/. 15,600 millones.

13 "Cristal de Mira". Humberto Campodónico. www.cristaldemira.com. 3 de octubre del 2009.

14 *Ídem*.

Cuadro 1.2

Evolución del precio de exportación promedio anual, 2001 - 2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Diciembre 2009	Variación 2009 - 2008
Cobre (US\$/lb)	0.68	0.63	0.72	1.19	1.57	2.77	2.91	2.85	2.16	2.88	-24%
Estaño (US\$/lb)	1.87	1.88	2.44	3.90	3.28	3.95	6.56	8.15	6.13	7.11	-25%
Molibdeno (US\$/lb)	2.36	3.77	5.32	16.41	28.47	21.33	26.64	27.04	9.31	10.34	-66%
Plomo (US\$/lb)	0.36	0.34	0.35	0.67	0.68	0.83	1.16	1.00	0.73	0.97	-27%
Zinc (US\$/lb)	0.22	0.17	0.20	0.25	0.34	0.82	0.91	0.47	0.40	0.58	-15%
Oro (US\$/Oz. tr)	271.25	314.12	363.46	405.41	445.46	604.51	699.99	877.35	983.05	1,130.33	12%
Plata (US\$/Oz. tr)	4.40	4.61	4.87	6.67	7.29	11.44	13.37	14.97	14.27	17.83	-5%
Hierro (US\$/TM)	18.88	18.89	17.21	21.45	33.10	38.27	38.86	56.24	43.61	41.09	-22%

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Elaboración: Vigila Perú.

El buen desempeño del sector en los últimos cinco años –2004 a 2008– se debió, como hemos visto, al crecimiento de la demanda internacional y de las inversiones ante la expectativa de precios altos. Sin embargo, en el 2008 y en el 2009 el escenario internacional desmejoró, trayendo como consecuencia que disminuyera el valor de los recursos extraídos. Así, el Valor de Producción Minero (VPM) –que se obtiene multiplicando el precio mensual de exportación por el volumen de extracción mensual del mineral– alcanzó en el 2009 los S/. 50,709 millones, 12% menos que en el 2008, cuando llegó a los S/. 57,793 millones. En la medida en que se

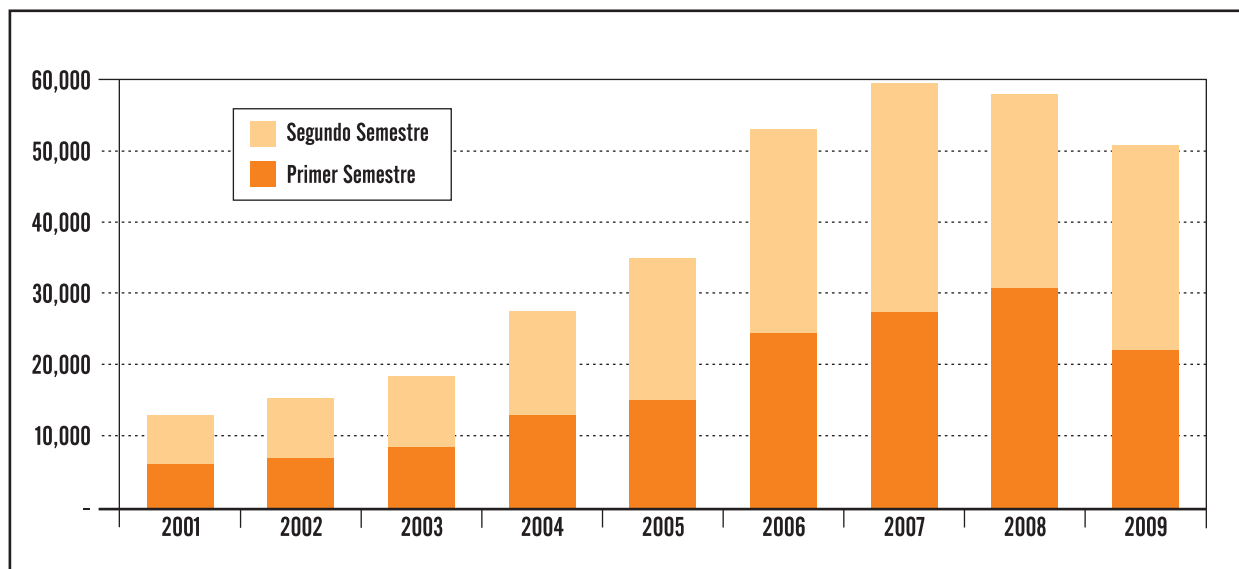
extraen más recursos en valor, aumenta la dinámica del sector, y se espera que esto se refleje en ganancias superiores para las empresas y por ende en un incremento del pago de impuestos que devenga en una mayor recaudación fiscal.

El gráfico 1.1 muestra cómo ha sido la tendencia del VPM, que creció de manera constante hasta el 2007. El mismo gráfico da cuenta, además, de que regularmente el VPM es mayor en el segundo semestre que en el primero, proporción que se modificó en el 2008 como producto de la crisis internacional y que se normalizó en el 2009.

Gráfico 1.1

Valor de Producción Minero 2001 – 2009

Millones de nuevos soles



Fuentes: MINEM, BCRP.

Elaboración: Vigila Perú.

¿Puede este indicador ser una aproximación de la dinámica del sector? Gran parte de la producción está orientada al mercado externo, por lo que para evaluar la dinámica del sector es importante mirar las exportaciones. El VPM y las exportaciones muestran un comportamiento bastante similar, constituyendo las últimas casi un 90% del VPM entre el 2001 y el 2009. La diferencia puede explicarse por la demanda interna y por el intercambio de minerales entre las empresas locales y sus casas matrices¹⁵. Asimismo hay que agregar que tal como el VPM, las exportaciones de minerales, de acuerdo a los datos de comercio exterior de la SUNAT, retrocedieron en 12% en el año 2009.

Por otro lado, se espera que una región debiera obtener mayores rentas en la medida en que el VPM generado en su territorio sea mayor, aunque ello no siempre ocurre pues en algunos casos las empresas mineras están recuperando su inversión inicial o cuentan con beneficios derivados de sus contratos de estabilidad tributaria. Mirando el cuadro 1.3 los departamentos con más alto VPM son Áncash, Cajamarca, Arequipa, La Libertad, Moquegua y Pasco, los que en conjunto concentran el 70% del VPM, esperándose que estos departamentos reciban mayor participación por renta.

15 El coeficiente de correlación mide cuán relacionadas están dos series de datos. Mientras más se acerca a 1 la correlación es fuerte. Para el caso de las exportaciones y el VPM, este es de 99.9.

Cuadro 1.3

Valor de Producción Minero por departamento, 2003 – 2009

Millones de nuevos soles

Región	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2009 - 2008	Participación 2009	Acumulado 2009
Áncash	3,849	5,848	8,019	12,260	12,719	11,231	8,500	-24%	17%	17%
Cajamarca	4,053	4,546	5,549	5,806	3,881	5,450	7,743	42%	15%	32%
Arequipa	1,377	1,861	2,266	3,455	7,547	8,321	6,751	-19%	13%	45%
Moquegua	1,450	2,662	3,476	4,751	5,158	5,143	3,877	-25%	8%	53%
Pasco	1,653	2,368	2,667	4,988	5,890	4,054	3,675	-9%	7%	60%
La Libertad	885	1,042	2,055	4,116	4,400	5,368	5,611	5%	11%	71%
Tacna	1,228	2,614	3,381	4,646	4,729	3,611	2,621	-27%	5%	76%
Lima	1,102	1,670	2,042	3,717	3,987	2,995	1,411	-53%	3%	79%
Cusco	309	1,129	1,339	2,454	2,554	2,094	1,717	-18%	3%	83%
Puno	756	1,255	1,049	1,250	2,078	2,496	1,955	-22%	4%	86%
Junín	557	751	870	2,016	2,336	2,081	1,871	-10%	4%	90%
Madre de Dios	580	723	846	1,107	1,262	1,513	1,784	18%	4%	94%
Ica	213	306	503	596	865	1,418	1,151	-19%	2%	96%
Huancavelica	274	410	515	930	939	889	757	-15%	1%	97%
Ayacucho	27	43	65	307	479	725	1,032	42%	2%	100%
Huánuco	127	168	222	356	382	285	215	-24%	0%	100%
Apurímac	15	138	163	253	252	119	36	-69%	0%	100%
Total	18,456	27,536	35,025	53,008	59,458	57,793	50,709	-12%		

Fuentes: MINEM, BCRP.

Elaboración: Vigila Perú.

Desde que se cuenta con datos disponibles –año 2001– el VPM mostró tasas constantes de crecimiento, explicadas en buena parte por el incremento de los precios. Así, entre el 2003 y el 2007, este incremento explicó en promedio un 80% del aumento del VPM¹⁶. La mencionada tendencia varió por causa de la crisis, pues desde mediados del 2008 el VPM ha venido descendiendo, como resultado principalmente de la caída en los precios de los minerales. Así, la reducción del VPM en el 2009 con res-

pecto al 2008 es explicada casi en su totalidad (90%) por dicha caída.

1.2 El resultado de las empresas

En general las utilidades de las empresas dependen en buena parte de la brecha entre *el precio de venta y el costo*, brecha que se procura ampliar sea reduciendo gastos innecesarios o externalizando¹⁷ lo más posible los costos,

16 Para explicar el incremento del VPM en un período de tiempo, en este caso entre dos años, desagregamos dicho incremento en dos efectos, precio y volumen, que vendrían a ser los dos únicos factores que explican el VPM, pues este se estima multiplicando el precio por el volumen de producción de un mineral.

17 Externalizar costos se refiere a todos esos costos de hacer negocios que son cargados a otros para que el productor no los tenga que pagar. Esto le permite a los dueños de las compañías maximizar sus ganancias mientras mantienen bajos los precios de sus productos.

adoptando medidas como la suspensión de operaciones o la disminución de gastos en exploración o en personal¹⁸. En el caso del sector extractivo, minería e hidrocarburos, a la par que se ha procurado optimizar costos de extracción bajos, los precios se han incrementado de manera sostenible –con la caída mostrada por la crisis financiera internacional–, lo cual ha generado importantes ganancias para las empresas, que se estima han sido de S/. 60,000 millones entre los años 2004 – 2007¹⁹.

La recuperación de los precios de los minerales, a excepción del molibdeno, ha llevado en buena parte a que las mineras registren utilidades en el 2009 similares a las del 2008. Los datos recogidos del portal de CONASEV²⁰ dan cuenta de empresas como Yanacocha, que obtuvo 58% más rentabilidad en el 2009 en comparación con el año anterior. Otras empresas como Buenaventura, Xstrata, Milpo o El Brocal también lograron importantes incrementos. Cerro Verde, Barrick o Volcan han presentado un com-

Cuadro 1.4
Utilidad neta de las empresas mineras, 2007 – 2009
Millones de nuevos soles

Empresa	2007	2008	2009	Variación 2009 - 2008
Antamina*	5,010	2,809	2,893	3%
Yanacocha	755	1,354	2,134	58%
Cerro Verde	2,517	2,046	2,100	3%
Southern	4,425	3,144	2,097	-33%
Barrick	1,529	1,942	1,869	-4%
Buenaventura	847	446	1,763	295%
Minsur	831	908	693	-24%
Volcan	1,217	513	507	-1%
Gold Fields	-	-	293	
Xstrata*	485	221	283	28%
El Brocal	391	178	238	34%
Milpo	295	83	178	114%
Shougang	289	417	152	-64%
Corona	93	79	84	6%
Poderosa	23	44	62	41%
Raura	88	21	20	-5%
Santa Luisa	75	-14	8	-157%
Castrovirreyna	9	7	5	-29%
Otros	4,482	2,558	3,422	34%
Total	23,363	16,757	18,800	12%

Fuente: CONASEV.

Elaboración: Vigila Perú.

* La información de estas empresas ha sido estimada sobre la base de la información de su casa matriz.

18 Durante el 2009 e inicios del 2010 los trabajadores de varias unidades mineras del país, e incluso la Federación Minera, anunciaron huelgas en relación con la renovación de contratos o despidos en el sector.

19 Análisis y Propuestas de Política N° 6. Febrero 2010. Colectivo Otra Mirada.

20 www.conasev.gob.pe

Cuadro 1.5

Estado de ganancias y pérdidas de 20 empresas mineras, 2005 –2009

Millones de nuevos soles

	2005	2006	2007	2008	2009
Ventas netas (VN)	36,073	30,252	34,717	31,998	31,549
Costo de ventas	-11,799	-8,282	-10,348	-11,792	-11,787
Utilidad bruta	24,358	22,097	24,306	19,978	19,390
Utilidad operativa	21,335	19,110	21,001	15,450	16,378
Resultado antes de participación e impuestos	21,400	19,937	22,136	16,839	18,219
Participación de trabajadores	-1,676	-1,499	-1,613	-1,316	-1,367
Impuesto a la renta	-5,141	-4,648	-5,568	-4,478	-4,783
Utilidad neta (UN)	14,584	13,790	14,363	11,046	12,069
UN/VN	40%	46%	41%	35%	38%

Fuente: CONASEV.

Elaboración: Vigila Perú.

portamiento similar en el 2009 con respecto al 2008. Informaciones obtenidas de las empresas matrices de Antamina o Xstrata dan cuenta de que en el 2009 les fue algo mejor que en el 2008. En la otra acera encontramos casos como los de Southern Perú o Minsur, que mostraron caídas del 33% y 24% respectivamente en el 2009. En términos globales el sector minero en el 2009 logró un desempeño algo mejor que en el 2008, pero mucho mejor si lo comparamos con las proyecciones de principios de año. En el cuadro que sigue estimamos que la utilidad de las empresas mineras creció en 12% en el 2009.

Por otro lado, mirando a las 20 empresas mineras que figuran en el portal de CONASEV, encontramos que el ratio utilidad neta / ventas netas en el 2009 alcanzó un promedio de 38%, lo que representa un incremento con respecto al 35% obtenido en el 2008, pero menor a lo registrado en el 2007, cuando alcanzó el 41%. Es decir, por cada S/. 100 en ventas, S/. 35 retornan en promedio como utilidad a este grupo de empresas, porcentaje que a nuestro entender resulta aún alto e interesante para las inversio-

nes. En el caso de las empresas Antamina y Xstrata Tintaya, de acuerdo a los datos recogidos en el reporte de Xstrata Plc²¹, los porcentajes son de 32% y 26% respectivamente, superiores en ambos casos a los registrados en el 2008.

1.3 Impuestos y contribución

A diferencia de los últimos años, cuando el sector minero registraba incrementos tanto en el valor de los recursos extraídos como en sus resultados, lo cual repercutía en el pago de tributos, en el 2009 –igual que en el 2008– el panorama ha variado considerablemente, pues el efecto de la crisis internacional muestra un impacto bastante claro en la recaudación fiscal que proviene del sector.

Así, de acuerdo a la información de la SUNAT²², la tributación del sector minero en el 2009 alcanzó los S/. 4,859 millones, lo que equivale al 11% del total de tributos internos²³. Dicho monto significó un decremento de 46% con respecto al 2008.

21 Preliminary Financial Results for the year ended 31 December 2009. Xstrata plc. 8 de febrero del 2010.

22 <http://www.sunat.gob.pe/gestionTransparente/notatributaria/index.html>

23 Los tributos internos constituyen los ingresos del Tesoro Público y los tributos designados a otros organismos.

Cuadro 1.6

Tributos internos por actividad económica, 2000 –2009

Millones de nuevos soles

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2009 - 2008
Servicios	6,756	7,905	7,671	8,689	9,808	10,818	12,871	14,416	17,379	18,816	8%
Manufactura	4,755	6,040	6,887	7,174	7,281	7,683	8,407	8,901	9,172	9,740	6%
Comercio	2,122	2,066	2,290	2,597	3,065	3,627	4,349	5,357	6,681	7,053	6%
Minería	699	613	689	1,092	1,742	3,126	7,737	10,768	8,994	4,859	-46%
Construcción	694	586	544	754	666	851	1,157	1,509	1,837	2,316	26%
Hidrocarburos	1,605	583	321	656	995	1,381	1,859	1,996	2,305	1,932	-16%
Agropecuario	149	191	217	276	296	306	349	391	395	421	7%
Pesca	86	77	115	139	202	250	243	349	209	247	18%
Total	16,867	18,062	18,734	21,376	24,054	28,041	36,972	43,686	46,972	45,383	-3%
Participación Sector Minero	4%	3%	4%	5%	7%	11%	21%	25%	19%	11%	

Fuente: SUNAT.

Elaboración: Vigila Perú.

Es importante mencionar que entre los años 2006 y 2007, las diversas proyecciones daban cuenta de que el *boom* de los buenos precios de los minerales iba a continuar por los próximos cinco años –incluso un informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) proyectaba a 10 años la vigencia de estos precios²⁴–, lo cual generó expectativa en torno al aporte del sector que se convertiría en la principal fuente de recursos fiscales. El gobierno tradujo esta lectura en diversos proyectos de ley como la declaración de interés nacional para todo proyecto minero, la disminución de plazos para la exploración, la reducción del parque nacional Bahuaja Sonene y la simplificación de mecanismos de participación y consulta, con el propósito de dar facilidades para el desarrollo del sector; es decir, se buscaba a como diera lugar aprovechar los buenos precios de los metales. Sin embargo, el contexto varió y las proyecciones dejaron de ser alentadoras. Pero en vista de que los precios están

volviendo a sus niveles de años anteriores, se espera que la recaudación del sector minero crezca a lo largo del 2010, o hasta cuando dure el alza de precios.

El impuesto a la renta de tercera categoría (IR) no solo es el principal tributo que pagan las empresas mineras, sino también la base para las transferencias del canon minero a las regiones. De acuerdo a la Nota Tributaria de la SUNAT²⁵, el IR pagado por las empresas mineras en el 2009 alcanzó los S/. 2,609 millones, 57% menos con respecto al 2008, cuando llegó a los S/. 6,056 millones. Es evidente que hay un claro retroceso en cuanto al aporte fiscal del sector. Es importante precisar que la información que presenta la citada Nota Tributaria, base de la presente sección, hace referencia a lo recaudado por la institución mes a mes, y no permite diferenciar ni determinar a qué período productivo pertenece. Sin embargo, nos deja apreciar la tendencia mostra-

24 "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007".

25 <http://www.sunat.gob.pe/gestionTransparente/notatributaria/index.html>

Cuadro 1.7

Impuesto a la renta por actividad económica, 2000 - 2009

Millones de nuevos soles

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2009 - 2008
Servicios	744	998	1,099	1,754	1,934	1,802	2,394	2,854	3,819	3,820	0%
Minería	161	129	240	329	586	1,288	4,335	6,439	6,056	2,609	-57%
Comercio	457	444	518	613	675	775	1,026	1,364	1,898	1,757	-7%
Manufactura	455	448	609	710	807	878	1,269	1,450	1,856	1,593	-14%
Hidrocarburos	79	117	29	158	273	366	666	792	921	464	-50%
Construcción	94	92	81	110	142	129	189	232	295	383	30%
Pesca	8	10	14	33	35	49	52	73	38	39	1%
Agropecuario	24	14	15	40	43	28	34	55	38	26	-32%
Total	2,023	2,253	2,604	3,747	4,496	5,316	9,963	13,258	14,921	10,691	-28%

Fuente: SUNAT.

Elaboración: Vigila Perú.

da por la recaudación, que responde principalmente al comportamiento de las empresas del sector, las cuales realizaron sus pagos a cuenta del IR sobre la base de un balance proyectado en el mes de enero, cuando el panorama económico era bastante pesimista.

Finalmente, las regalías mineras son otro pago del sector por el uso del mineral extraído que se considera un recurso no renovable²⁶. Según la SUNAT, la contribución por este concepto alcanzó los S/. 338 millones en el 2009, 26% menos que en el 2008, cuando llegó a S/. 455 millones. Las regalías son calculadas multiplicando un porcentaje fijo por el valor del concentrado, el cual es estimado en forma aproximada mediante sus ventas²⁷.

1.4 La renta generada

"Corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon" (Art. 77, Constitución Política del Perú).

Como sabemos, todas las actividades económicas generan una renta, parte de la cual es capturada por el Estado a través de los impuestos y contribuciones. Como dispone la Constitución, un porcentaje de la renta que ingresa al fisco por las actividades extractivas retorna a las regiones bajo la figura del *canon minero*.

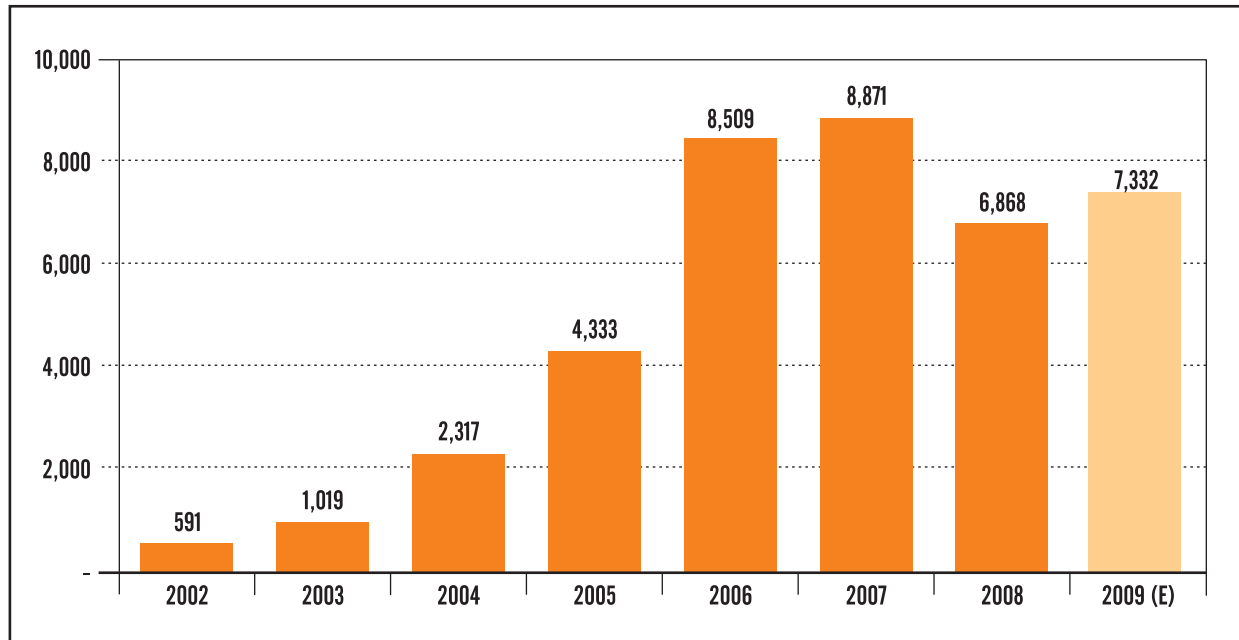
26 Las regalías mineras se pagan de acuerdo al valor del recurso minero extraído: 1% hasta US\$ 60 millones anuales de concentrado vendido, 2% por el exceso de US\$ 60 millones hasta US\$ 120 millones y 3% por cantidades superiores a los US\$ 120 millones.

27 Art. 4 del Reglamento de la Ley de Regalía Minera, DS 157-2004-EF.

Según el reglamento de la Ley del Canon²⁸, el canon minero está constituido por un monto equivalente al 50% del impuesto a la renta de tercera categoría (IR). Ello ocurre a pesar de que tanto la Constitución Política como la propia Ley del Canon²⁹ señalan que el canon es la participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de recursos naturales que gozan los gobiernos regionales y locales. El restante 50% mantiene su estatus de IR y, por ende, forma parte de los ingresos ordinarios del gobierno nacional que sirven para financiar sus gastos, sin precisar su destino. Para fines del presente reporte denominaremos renta generada solo al IR que declaran las empresas mineras, puesto que este es la base del canon minero, debiendo quedar claro que el Estado recauda otros impuestos del sector.

Es importante aclarar que el canon minero no se deduce, como mencionamos, de los datos de IR de la SUNAT presentados en el cuadro 1.7, ni de los datos de CONASEV, puesto que mientras en el primer caso se hace referencia a los pagos en efectivo que realizan las empresas durante un año y no al IR determinado para dicho año, en el segundo caso se hace referencia al resultado financiero contable de las empresas, ya que para el pago de impuestos la SUNAT determina una base tributaria imponible, información que al estar protegida por la reserva tributaria no es accesible. Para salvar este vacío, hemos estimado el IR determinado para un año a partir de los montos transferidos por canon que se publican en el portal de Transparencia Económica del MEF (gráfico 1.2).

Gráfico 1.2
Renta generada en el sector minero, 2002 – 2009
Millones de nuevos soles



(E): Estimado.

Fuentes: CONASEV, MINEM, BCRP,

Elaboración: Vigila Perú.

28 DS 005-2002-EF.

29 Ley 27506.

De esta manera, la renta del sector minero que se generó por el IR en el 2008 –*base del canon minero 2009*– fue de S/. 6,868 millones, 23% menos que en el año 2007, cuando alcanzó los S/. 8,871 millones. Para el año 2009 calculamos, utilizando los datos de CONASEV, que el IR aumentará en 7% con relación al 2008, alcanzando los S/. 7,332 millones. Cabe mencionar que la aproximación que realizamos a junio del año 2009 nos daba como resultado que el IR en este año caería en 45%³⁰ pero, como ya mencionamos, en la segunda mitad del 2009 los precios de los minerales experimentaron un fuerte incremento, haciendo que las utilidades de las empresas mineras se recuperaran.

1.5 Distribución de la renta generada a los departamentos

De acuerdo con el gráfico 1.2, lo que correspondió transferir por canon minero en el 2009 fue el 50% de la renta generada (definida anteriormente como el IR que pagan las mineras), que ascendió a S/. 3,434 millones, 23% menos que lo transferido en el 2008, cuando la cifra llegó a S/. 4,436 millones. Para el 2010, sobre la base de la renta generada en el 2009, se estima que el canon minero alcance los S/. 3,666 millones³¹.

Adicionalmente, desde enero del 2009 se implementa la resolución directoral N° 013-2008-EF/77.15, la cual determina que los fondos por canon, regalías, rentas de aduanas y participaciones, que antes eran depositados en las cuentas que tienen los gobiernos regionales

y municipalidades en el Banco de la Nación, ahora lo serían en la cuenta que la Dirección Nacional del Tesoro Público del MEF tiene en el Banco Central de Reserva del Perú. De esta manera, el MEF tomó la decisión unilateral de centralizar los fondos del canon en una cuenta única bajo su control.

El artículo 7° de esta norma dispone que los recursos no ejecutados sean remunerados con los intereses respectivos. Así, desde febrero del 2009 los gobiernos regionales y municipalidades refirieron las transferencias de los intereses generados por sus fondos, los cuales en el 2009 ascendieron a S/. 215 millones: S/. 152 millones para las municipalidades y S/. 63 millones para los gobiernos regionales.

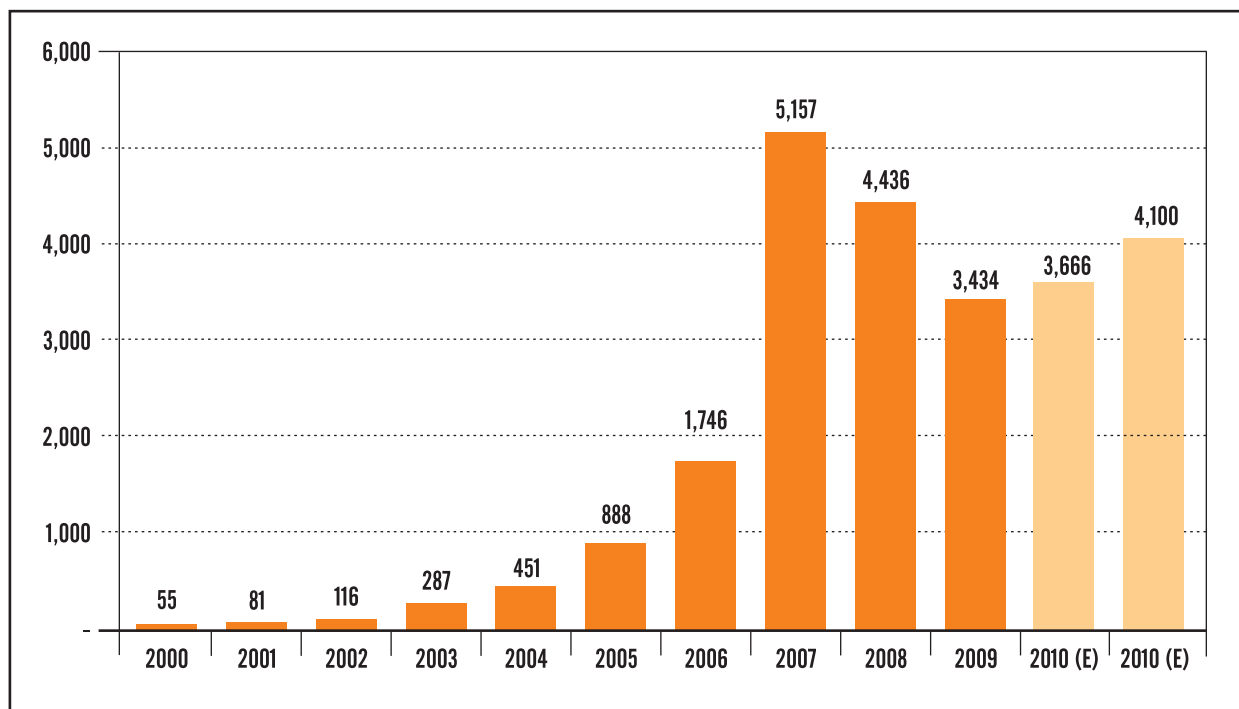
Las transferencias por canon minero estimadas para el 2010 en el gráfico 1.3 no incluyen los intereses que serán transferidos, tal como se indica en el párrafo anterior. Además, incorporamos una proyección del canon minero que sería transferido en el 2011, bajo el supuesto de que en el año 2010 el sector minero mantenga el desempeño tributario que tuvo en el segundo semestre del 2009, tal como se muestra en el gráfico 1.3.

¿Cómo se dio la distribución del canon minero por departamentos en el año 2009 y cuáles fueron sus variaciones respecto al año previo? Los departamentos más afectados por la disminución de recursos –sin tomar en cuenta los intereses transferidos– fueron: Áncash –que en el 2009 recibió S/. 464 millones menos con respecto al 2008–, Tacna con S/. 405 millones

30 Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional 10. Octubre 2009. Propuesta Ciudadana.

31 El canon minero del 2010 ha sido estimado sobre la base del IR que las empresas mineras declararon en sus estados financieros publicados en CONASEV. En el caso de empresas como Antamina y Xstrata, que no publican dichos datos, el cálculo se realizó con la información aparecida en las páginas *web* de sus matrices y/o accionistas.

Gráfico 1.3
Transferencia por canon minero, 2000 – 2010
Millones de nuevos soles



(E): Estimado.

Fuentes: CONASEV, MINEM, BCRP.

Elaboración: Vigila Perú.

menos, Pasco con S/. 263 millones menos, Lima con S/. 117 millones menos y Cusco con S/. 107 millones menos. En los casos de Áncash y Cusco la reducción se explica por la menor utilidad que obtuvieron las principales empresas mineras de dichos departamentos, Antamina y Xstrata respectivamente, como producto de la caída del precio del cobre en más de 60% en el segundo semestre del 2008.

En el caso de Tacna, la reducción no solo fue resultado de la caída en la utilidad de Southern Perú, producto del menor precio del cobre, sino además porque a partir del 2009 el esquema de distribución del canon minero fue modificado por una norma del Congreso. Dicho cambio, que consideramos técnicamente correcto, hizo que el canon para Moquegua aumentara y el de Tacna disminuyera³².

32 Hasta el 2008, cuando una empresa tenía unidades operando en circunscripciones diferentes, el canon minero deducido del IR de dicha empresa se distribuía entre dichas circunscripciones en función al mineral beneficiado, entendido por el MINEM como volumen de tierra removida. Es decir, si en una región se removía más tierra, aunque se hubiera obtenido menos mineral concentrado, esta recibía más canon que otra en la que removiendo menos tierra se obtenía igual o más mineral concentrado. Esto es lo que sucedió entre Tacna y Moquegua hasta el 2008, pues la mina que tenía Southern Perú en Moquegua era de mejor ley en comparación con la de Tacna, por lo que para obtener una misma unidad de concentrado se requería remover más tierra en Tacna. En consecuencia Tacna recibió más canon que Moquegua, de donde se extraía más mineral concentrado. Hay que tener en cuenta que la decisión que tomó Southern Perú de explotar una mina con menos ley (en Tacna) se sustentó en los altos precios del cobre. A partir del 2009, en los casos en que una empresa tenga unidades en distintas circunscripciones, la distribución del canon se hace en función del mineral concentrado extraído de cada lugar.

La reducción en las transferencias por canon minero en los departamentos de Pasco y Lima se explica porque ambos son importantes productores de zinc, mineral cuyo precio se redujo en casi 50% en el segundo semestre del 2008 y que representa la mitad de la producción minera en la zona.

Entre las regiones favorecidas están Moquegua que recibió S/. 175 millones más con respecto al 2008, La Libertad S/. 107 millones más, Puno S/. 75 millones más, Arequipa S/. 73 millones más y Cajamarca S/. 45 millones más. En el caso de La Libertad y Cajamarca el incremento se explica porque en ambas el principal producto extraído es el oro, cuya cotización –a pesar de caer por efecto de la crisis– se recuperó a finales del 2008, siendo en promedio 25% mayor que en el 2007. En el caso de Moquegua, el incremen-

to se explica por el cambio en la norma para distribuir el canon minero ya referida. En el caso de Puno, el incremento del precio del estaño en el 2008, y en menor medida la recuperación del oro en la segunda mitad del mismo año, le permitieron recibir 43% más de canon. Finalmente, Arequipa e Ica obtuvieron mayores transferencias principalmente por el incremento de la producción durante el año 2008.

Un tema recurrente en los reportes anteriores ha sido la concentración de los recursos no solo a nivel de departamentos, sino al interior de ellos.. En el año 2009, siete departamentos – Áncash, Arequipa, Moquegua, La Libertad, Tacna, Puno y Cajamarca – concentraron más del 85% de los recursos por canon minero. Esta concentración se mantendría para el año 2010, pues alcanzaría cerca del 85%.

Cuadro 1.8

Canon minero por departamento, 2005 – 2010

Millones de nuevos soles

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (E)	Variación 2009 - 2008	Participación 2009	Acumulado 2009
Áncash	51	349	1,628	1,319	855	982	-35%	25%	25%
Arequipa	57	71	158	458	531	631	16%	15%	40%
Moquegua	148	270	487	211	386	318	83%	11%	52%
Tacna	151	321	773	712	307	211	-57%	9%	61%
Cajamarca	286	355	586	183	228	377	25%	7%	67%
La Libertad	18	54	283	265	372	404	40%	11%	78%
Puno	95	118	144	173	248	179	43%	7%	85%
Pasco	21	48	354	376	113	99	-70%	3%	89%
Cusco	19	67	273	242	135	179	-44%	4%	92%
Lima	16	38	200	185	68	35	-63%	2%	94%
Junín	7	10	111	123	39	34	-68%	1%	96%
Ica	8	27	66	69	110	137	59%	3%	99%
Otros	11	17	93	120	42	78	-65%	1%	100%
Total	888	1,746	5,157	4,436	3,434	3,666	-23%	100%	

(E): Estimado.

Fuentes: CONASEV, MINEM, BCRP, Transparencia Económica.

Elaboración: Vigila Perú.

De acuerdo a ley, el 75% del monto que va a un departamento es distribuido entre las municipalidades distritales y provinciales, el 20% va al gobierno regional y un 5% a las universidades públicas³³. En el caso de las municipalidades, destacan las de San Marcos (Áncash) y Moquegua, que percibieron S/. 113 millones y S/. 90 millones respectivamente en el 2009. Las municipalidades de Torata, Ilabaya y Cerro Colorado recibieron más de S/. 50 millones por canon minero, seguidas por aquellas a las cua-

les se les transfirieron montos por encima de los S/. 30 millones: Chimbote (Áncash), Cajamarca, Ite (Tacna), Gregorio Albarracín (Tacna), Ilo (Moquegua), Independencia y Chavín de Huántar (Áncash) y Espinar (Cusco). Es decir, en el 2009, las 13 municipalidades mencionadas percibieron en conjunto S/. 853 millones, lo que representa el 25% del monto total que corresponde a las municipalidades. En el 2008 un similar número de municipalidades concentraba el 27% del total.

Cuadro 1.9
Canon minero por principales municipalidades, 2009
Nuevos soles

Municipalidad	Canon minero
Municipalidad Distrital de San Marcos	113,112,168
Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto - Moquegua	89,878,298
Municipalidad Distrital de Torata	55,497,702
Municipalidad Distrital de Ilabaya	54,322,169
Municipalidad Distrital de Cerro Colorado	51,934,697
Municipalidad Provincial de Santa - Chimbote	38,752,013
Municipalidad Provincial de Cajamarca	37,831,606
Municipalidad Distrital de Ite	36,906,493
Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa	36,613,530
Municipalidad Provincial de Ilo	35,935,770
Municipalidad Distrital de Chavín de Huántar	31,514,409
Municipalidad Distrital de Independencia	30,353,406
Municipalidad Provincial de Espinar	25,945,571
Municipalidad Distrital de Tiabaya	24,863,140
Municipalidad Provincial de Huari	24,823,569
Municipalidad Distrital de Paucarpata	24,214,073
Municipalidad Distrital de Carumas	23,611,966
Municipalidad Provincial de Jorge Basadre - Locumba	23,569,854
Municipalidad Provincial de Tacna	23,136,568
Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote	22,911,517

Fuente: Transparencia Económica.
Elaboración: Vigila Perú.

33 Hay que aclarar que el 25% del canon minero que corresponde al departamento es transferido al gobierno regional. El 20% se queda en las cuentas del gobierno regional y el otro 5% es transferido a las universidades públicas del departamento. En muchos casos esta transferencia, de gobierno regional a universidad pública, no se realiza de manera automática, sino más bien con cierto retardo e incluso en ciertos casos es mostrada como un *aporte educativo* del primero hacia la segunda, cuando esto está estipulado en la ley.

Las regalías mineras, como sabemos, son recaudadas por la SUNAT y distribuidas un mes después por el MEF. El monto transferido en el 2009 ascendió a S/. 324.6 millones, 35% menos que en el 2008, cuando se transfirieron S/. 499.3 millones. Finalmente, hay que tomar en cuenta otros recursos como el excedente del reparto de utilidades a los trabajadores, que si bien no proceden de una captura directa de renta son importantes por su magnitud³⁴. En el 2007 –provenientes del reparto de utilidades del período 2006– estos recursos representaron poco más de S/. 720 millones. No existe información global ni ordenada para los años 2008 y 2009, aunque uno puede obtenerla de manera específica para algunas empresas como Antamina, Cerro Verde o Southern Perú³⁵.

¿Cuánto retorna de lo extraído al Estado?

Es importante saber a cuánto asciende la renta que captura el Estado por la explotación de recursos naturales en función a lo que se extrae, puesto que esta información nos dará algunas luces sobre cuál debería ser el mecanismo más adecuado para explotar los mencionados recursos y poder capturar la renta que proviene de dicha explotación.

Para realizar este ejercicio en el sector minero, construimos el indicador renta generada / valor de producción, donde la primera está constituida por el IR, tributo que es pagado directamente por la empresa. Otros impuestos como el IGV, ISC o el IR de los trabajadores son cargados a los proveedores o son pagados por los propios trabajadores.

Como podemos ver en el cuadro 1.10 el ratio renta generada / valor de producción se incrementó desde el año 2002 hasta el 2007. Este incremento se debió no solo al mejor rendimiento que obtuvieron las empresas, sino también a que algunas como Antamina, Xstrata o Cerro Verde están pagando más impuestos porque dejaron de aplicar algunos beneficios protegidos por sus contratos de estabilidad tributaria y administrativa, como la reinversión de utilidades o la depreciación acelerada, porque el plazo de dichos contratos ya venció. A partir del 2007 este ratio ha empezado a retroceder, como resultado de la disminución de las utilidades de las empresas, siendo más evidente el retroceso en el 2008 por la crisis financiera internacional. Es probable que este ratio se recupere de la mano de la recuperación de los precios de los minerales.

Por otro lado, mientras el Estado capturó mayor renta durante el *boom* minero, las empresas, como utilidad neta, también lograron un mayor porcentaje del VPM. Pero, como hemos sostenido en anteriores reportes, las empresas fueron las más beneficiadas por las rentas extraordinarias que permitían los altos precios, tal como se aprecia en el gráfico 1.4. Pero también es claro cómo la crisis financiera del 2008 afectó a las utilidades en términos absolutos y relativos en proporción al VPM. Así, estas alcanzaron el 31% del VPM en el 2008, cifra inferior a lo registrado entre los años 2005 y 2007. Estimamos que para el cierre del 2009 las utilidades registren una mejoría y representen el 37% del VPM.

34 El reparto de utilidades a los trabajadores ha sido de tal magnitud en los últimos dos años que ha sobrepasado los límites establecidos por ley. Cuando los trabajadores reciben hasta 18 sueldos como reparto de utilidades, el excedente pasa a formar parte de los recursos de FONDOEMPLEO y se utilizan para capacitación de trabajadores. El fondo en mención tiene como tope las 2,200 UIT. Si aún existe excedente, estos recursos se transfieren a los gobiernos regionales para que los puedan usar de acuerdo a ley.

35 Para mirar los aportes revisar <http://www.fondoempleo.com.pe/aportantes.htm>

Cuadro 1.10

Ratio renta generada / Valor de Producción Minero, 2002 – 2009

Millones de nuevos soles

	Renta generada (RG)	Valor de Producción Minero (VPM)	RG/VPM
2002	591	15,421	3.8%
2003	1,019	18,444	5.5%
2004	2,317	27,542	8.4%
2005	4,333	35,004	12.4%
2006	8,509	53,141	16.0%
2007	8,871	59,458	14.9%
2008	6,868	57,793	11.9%
2009 (E)	7,332	50,709	14.5%

(E): Estimado

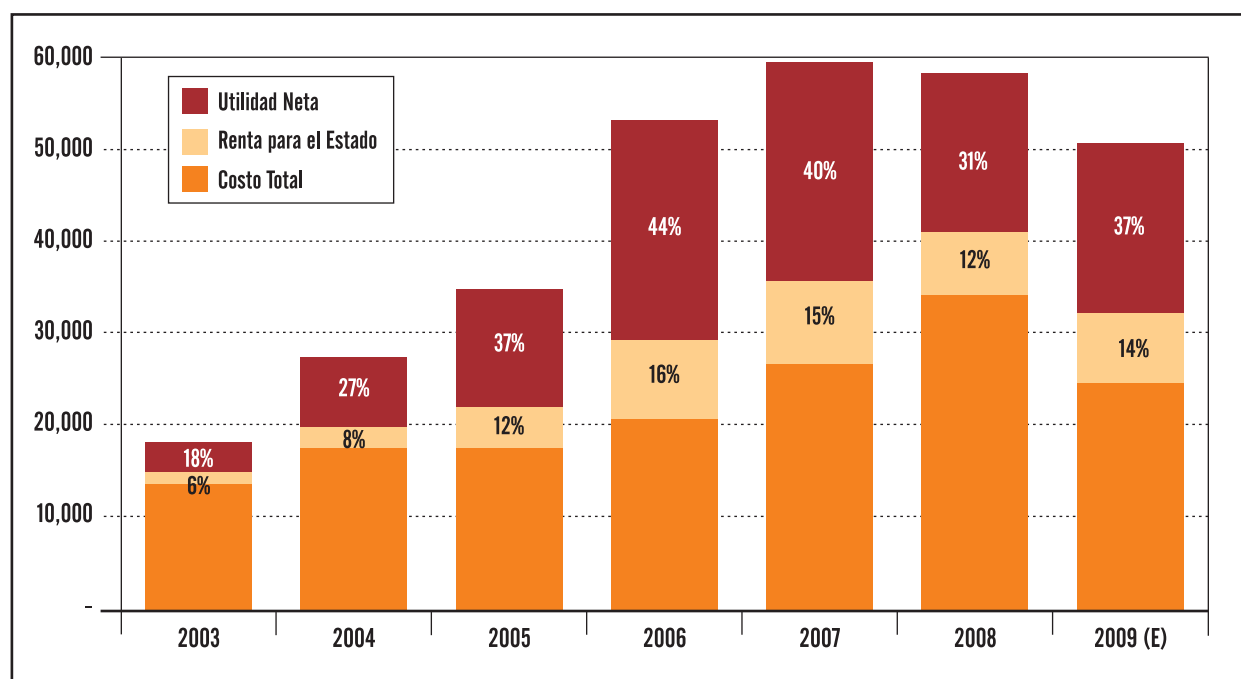
Fuentes: Transparencia Económica, CONASEV.

Elaboración: Vigila Perú.

Gráfico 1.4

Desagregación del Valor de Producción Minero, 2003 – 2009

Millones de nuevos soles



(E): Estimado.

Fuentes: Transparencia Económica, CONASEV.

Elaboración: Vigila Perú.

¿Puede el Estado capturar más renta?

En reportes anteriores dimos cuenta del fuerte impacto que tuvo el incremento de los precios en las utilidades netas³⁶ de las empresas mineras, al tiempo que en conjunto el sector presentó tasas moderadas de expansión del volumen de extracción. En ese sentido, y debido a que el incremento de las utilidades se dio en gran medida por efecto de los precios, parte de ellas constituía ganancias extraordinarias. Tomando como base el año 2005, estimamos que estas ascendieron a S/. 10,000 millones en el 2006 y a S/. 11,700 millones en el 2007³⁷. Así, las primeras aproximaciones para estimar estas ganancias extraordinarias se dieron a través del VPM, asumiendo que su dinámica era similar a la de las utilidades netas. Es decir si el incremento del VPM se explicaba en un porcentaje por efecto de los precios, una análoga situación ocurriría con las utilidades.

Posteriormente calculamos estas ganancias extraordinarias tomando también como base el VPM, pero esta vez calculando el diferencial entre los precios observados y los precios

de referencia para el cálculo del aporte voluntario. Por este procedimiento, siempre tomando como base el año 2005, estimamos que las utilidades extraordinarias bordearon en el 2006 los S/. 7,000 millones y los S/. 11,000 millones en el 2007³⁸.

Sin embargo, entre los años 2008 y 2009, la disminución del VPM se explica en buena parte por la caída de los precios. Sin embargo, la tendencia mostrada por estos en la segunda mitad del 2009 y los resultados financieros de las empresas al finalizar dicho año proyectan que en el 2010 se volverían a presentar importantes utilidades, y por ende el tema volvería a la agenda pública.

Más allá de la discusión acerca de la real magnitud que alcanzaron las ganancias extraordinarias –cuya importancia no descartamos– consideramos que debemos retomar el debate sobre cuáles son los mecanismos (tributarios o no tributarios) más adecuados para que el Estado logre una mayor participación de las rentas extraordinarias que se generan por efecto de los precios en la explotación de recursos naturales no renovables.

Una mirada en positivo **Sobre el gasto social de las empresas mineras**

En los últimos años los estados productores de recursos naturales se han beneficiado de importantes ingresos fiscales, producto de la explotación de dichos recursos. Sin embargo, en algunos casos esta llegada de significativos ingresos no ha generado un ambiente de transparencia sobre ellos, sino más de bien de corrupción y de falta de rendición de cuentas. Iniciativas a nivel mundial, como EITI o Publish What You Pay (PWYP), apuntan a reducir la corrupción y a aumentar la transparencia con el fin de generar un ambiente de confianza en el uso de estos recursos y darles así el mejor uso posible. El Perú no es ajeno a dichos procesos y actualmente está encaminado en el proceso EITI, donde se ha conciliado la declaración de pagos de las empresas mineras y los ingresos que reportan las entidades públicas.

36 La utilidad neta es la que reciben los accionistas de la empresa.

37 Baca, Ávila y Quiñones. Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional 6. Noviembre 2007.

38 Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional 7. Marzo 2008. Grupo Propuesta Ciudadana.

Sin embargo, las empresas mineras junto al pago de impuestos y contraprestaciones a favor del Estado, también realizan una serie de aportes para proyectos de desarrollo, no solo dentro del marco de sus programas de responsabilidad social empresarial sino en el marco de convenios firmados con el Estado. Sería bueno mirar estos aportes, pero no con el mismo objetivo de la iniciativa EITI o de PWYP, sino para conocer qué están haciendo las empresas mineras en cuanto a proyectos de desarrollo social, y de esa manera sugerir mejoras o trabajar de manera conjunta con otras instituciones en un mismo propósito.

De acuerdo a la información disponible, las empresas mineras financian proyectos de desarrollo social a través de dos mecanismos identificados: el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP) y el Gasto Directo dentro del marco de responsabilidad social. A esto también pueden agregarse los Fondos Sociales (FS), donde las empresas mineras tienen una actuación importante.

Estos tres mecanismos cuentan con un marco legal que ordena y orienta las intervenciones de las empresas. Asimismo los proyectos tienen un orden de prioridades donde destacan aquellos destinados a la lucha contra la desnutrición infantil, a la educación y a la salud.

Además, para PMSP y FS se contempla la implementación de dispositivos de transparencia y rendición de cuentas. En el caso del PMSP, las empresas que voluntariamente acordaron realizar el mencionado aporte tienen que brindar información al MINEM, el cual a su vez emite una serie de reportes dando cuenta del avance y orientación de dichos proyectos.

En el caso de los Fondos Sociales, que se constituyen con parte del monto pagado por obtener una concesión, la norma establece que además de crear un portal *web* donde se dé cuenta de los proyectos, los administradores del fondo deberán emitir un informe cuatrimestral al MINEM. Respecto del Gasto Directo de las empresas, aunque la norma que lo orienta no establece instrumentos de transparencia mediante página *web*, existe una disposición por la cual las empresas deben declarar las actividades de desarrollo sostenible que realizan, a través de un formato de Declaración Anual de Actividades de Desarrollo Sostenible³⁹.

Así, de acuerdo a la información del MINEM, los fondos del PMSP a enero del 2010 ascienden a S/. 1,388 millones, de los cuales se ha logrado ejecutar S/. 740 millones. Los fondos sociales, según publicación del MINEM, cuentan con US\$ 382 millones (aproximadamente S/. 1,100 millones) al 2008. En el caso del Gasto Social Directo de las empresas, en el 2008 estas programaron proyectos por un monto de S/. 300 millones. En suma, estamos hablando de alrededor de S/. 3,000 millones destinados a programas y proyectos de lucha contra la pobreza, que requieren ser no sólo conocidos sino además observados, no con afán fiscalizador, pues para eso hay una serie de mecanismos y controles, sino con una perspectiva positiva de sugerir mejoras y, por qué no, trabajar de manera conjunta con otras iniciativas.

39 Según el art. 72 del TUO de la Ley General de Minería, las empresas pueden deducir de impuestos las inversiones que efectúen los titulares de la actividad minera en infraestructura que constituya servicio público.

II. GENERACIÓN DE LA RENTA FISCAL Y SU DISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR HIDROCARBUROS



Desde mediados de la década pasada la producción de hidrocarburos líquidos ha descendido, como resultado del agotamiento de las reservas del país, principalmente de las de petróleo. La entrada en producción del Proyecto Camisea –lote 88 en julio del 2004 y lote 56 en septiembre del 2008– y la apertura de nuevos pozos en Piura en el 2006 trajo como consecuencia que se revirtiera esta tendencia.

A la par, la creciente demanda y el incremento moderado de la oferta en un contexto de tensiones geopolíticas y bajos inventarios mundiales, aunados a una dinámica especulativa que arrastró a la mayoría de los *commodities*, determinaron un récord histórico en el precio del petróleo de US\$ 140 el barril a mediados del mes de junio del 2008, que posteriormente descendió a un valor cercano a los US\$ 35 el barril entre enero y marzo del 2009, para luego ubicarse por encima de los US\$ 70 al final del 2009. Al mes de marzo del 2010 el precio del petróleo superó los US\$ 80 el barril.

El presente capítulo analizará los diferentes factores que marcaron la evolución de la renta que proviene de la explotación de hidrocarburos en el 2009.

2.1 Panorama de la producción y los precios

Desde el 2005 la extracción de hidrocarburos líquidos –petróleo y líquidos de gas natural (LGN)– ha mantenido un nivel promedio. Sin

embargo, en el último trimestre del 2008 la extracción de LGN registró un incremento, como producto del inicio de producción del lote 56 ubicado en el departamento de Cusco. Situación distinta ocurre con la extracción de Gas Natural (GN), que desde mediados del 2004 –inicio del Proyecto Camisea– presenta un comportamiento creciente en su producción.

La extracción de petróleo viene disminuyendo. El agotamiento del recurso y el poco éxito de las exploraciones han llevado a que en el Perú se extraiga el 56% de lo que se extraía 15 años atrás. Así, en el 2009 la producción de petróleo alcanzó los 25.9 millones de barriles, 7.5% menos que en el 2008 cuando la producción llegó a los 28 millones de barriles.

En el caso de los LGN, la producción presentaba una dinámica bastante similar desde octubre del 2004, fecha en la que el lote 88 inició sus operaciones. Esta dinámica extractiva varía cuando en octubre del 2008 comienza la extracción en el lote adyacente al anterior, el lote 56, con el cual se duplica la producción mensual nacional. Así, en el 2009 –primer año completo de producción de dicho recurso– se extrajeron 26.9 millones de barriles, 69% más que en el 2008, cuando se extrajeron 15.9 millones de barriles. Este fuerte incremento se explica porque en ambos lotes se extrae una cantidad similar.

Con respecto a la extracción de GN, esta alcanzó los 132.2 millones de MMBTU⁴⁰ en el

40 MMBTU: Millones de BTU (British Thermal Unit). Una BTU representa la cantidad de energía que se requiere para elevar un grado Fahrenheit la temperatura de una libra de agua en condiciones atmosféricas normales. Un pie cúbico de gas natural despiden en promedio 1,000 BTU, aunque el intervalo de valores se sitúa entre 500 y 1,500 BTU.

2009, 1.1% más que en el 2008 cuando llegó a los 130.8 millones de MMBTU. Este incremento responde básicamente al aumento del número de consumidores de GN industrial, doméstico y vehicular. Como dato complementario tenemos que el número de consumidores de gas natural ha pasado de 12,038 en diciembre del 2008 a 19,195 en diciembre del 2009, lo que significa un incremento de 59%⁴¹.

Es de resaltar el impulso que el MINEM ha dado a la iniciativa del cambio de la matriz energética. Esta matriz establece las diferentes

fuentes energéticas de las que dispone el país, indicando la importancia de cada una de ellas y el modo en que se usan. Así, antes del inicio del Proyecto Camisea, el petróleo proveía de energía al mercado peruano en un 70%, las energías renovables en 24% y solo 7% correspondía a GN y LGN. Actualmente, el 56% proviene del petróleo, el 27% de energías renovables y el 17% de GN y LGN, siendo el objetivo que cada fuente de energía provea en partes iguales al mercado peruano⁴². Este contexto explicaría también por qué el mercado peruano consume más GN, en desmedro de los LGN y del petróleo⁴³.

Cuadro 2.1

Producción nacional de hidrocarburos, 2001 - 2009

Petróleo – LGN (millones de barriles) / Gas natural (millones de MMBTU)

Año	Gas	LGN	Petróleo
2001	11.6	1.2	29.5
2002	16.1	1.5	33.9
2003	19.8	1.5	31.9
2004	33.0	4.7	30.7
2005	56.6	13.1	27.5
2006	67.8	13.9	28.3
2007	103.3	13.4	28.1
2008	130.8	15.9	28.0
2009	132.2	26.9	25.9
Variación 2008 - 2009	1.1%	69.1%	-7.5%

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Vigila Perú.

41 Informe de Distribución de Gas Natural en Lima y Callao al 30 de diciembre del 2009. <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Hidrocarburos/estadistica2009/DICIEMBRE/Volumen%20MPC..pdf>

42 Tomado de la presentación del viceministro de Minas Pedro Gamio, "Hacia una nueva matriz energética en el Perú", disponible en el portal del MINEM.

43 Se debe tener presente que un galón equivalente en GN tiene un precio menor a cinco soles, muy por debajo de los precios de las gasolinas y del Diésel 2 que importamos y que están influenciados por los altos precios internacionales. Adicionalmente, el uso de GNV disminuye en más de un 80% la contaminación por emisión de gases tóxicos y partículas nocivas.

Producción regional

Tal como en la actividad minera, las regiones con hidrocarburos participan de un porcentaje de los ingresos obtenidos por su extracción, que retorna a ellas como canon petrolero o gasífero. Es decir, más recurso extraído y mayor precio significarán más recursos para la región.

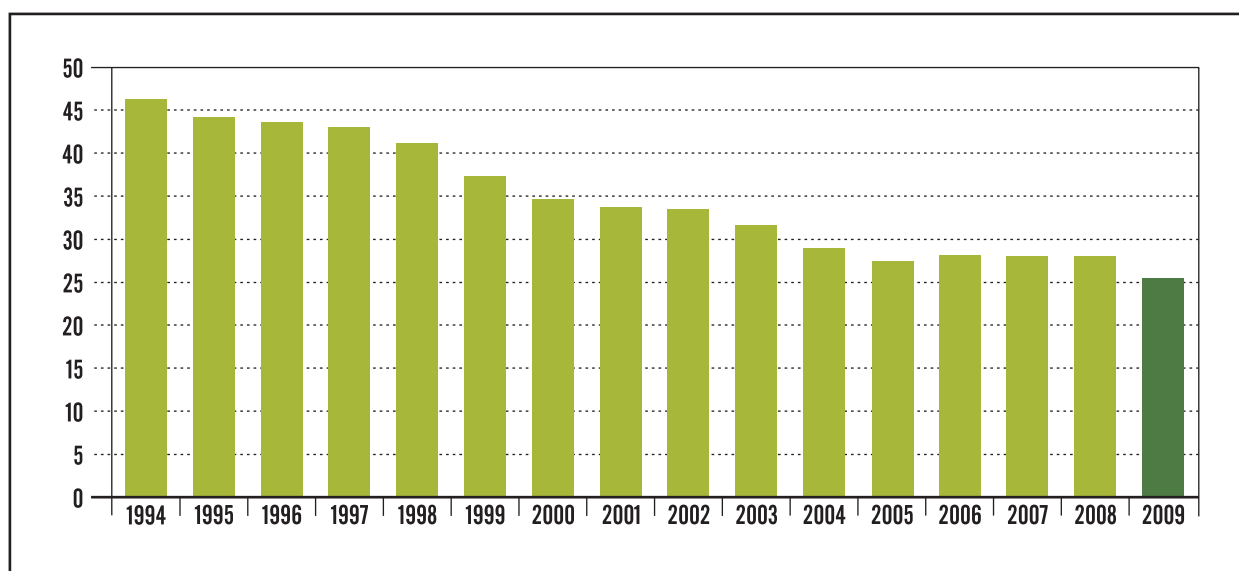
Loreto. Es un departamento principalmente productor de petróleo, cuya extracción viene disminuyendo progresivamente pues la producción del 2009 fue 41% menos que la registrada en el 2001. En el 2006 la apertura de nuevos pozos estabilizó la extracción, la cual volvió a caer en el 2007 por el continuo agotamiento de los recursos. Así, al 2009 esta tendencia decreciente no se ha detenido pues se han extraído 11 millones de barriles, 21% menos que en el 2008 cuando se extrajeron 14 millones de barriles, reduciendo su aporte a la producción nacional, el cual llega al 43% en el 2009, mientras que en el 2001 este aporte fue de 64%.

Piura. También es un departamento principalmente petrolero, aunque presenta un panorama distinto al de Loreto, pues el inicio de extracción en nuevos pozos durante el 2006 revirtió la tendencia negativa mostrada ese año⁴⁴, la cual continúa en el 2009, cuando se extrajeron 14.8 millones de barriles, 6% más que en el 2008, con 13.9 millones de barriles. Ahora el departamento representa el 57% de la producción nacional de petróleo, cuando en el 2001 su aporte era del 36%.

Existen algunos pozos pequeños en Ucayali, Tumbes y Huánuco, que les permiten obtener algunos recursos por canon petrolero. Los dos primeros participan también de la renta que proviene de la extracción de recursos en Loreto y en Piura respectivamente, a través del sobre canon, tema que tocaremos más adelante.

En general, la producción nacional de petróleo es menor a la registrada a inicios de la década, aunque se ha mantenido en los últimos cuatro años, como se puede ver en el gráfico 2.1. El ini-

Gráfico 2.1
Producción nacional de petróleo, 1994 – 2009
Millones de barriles



Fuente: Perupetro,
Elaboración: Vigila Perú

44 Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional 6, noviembre del 2007. Grupo Propuesta Ciudadana.

cio de operaciones del lote 67 en Loreto⁴⁵ –calculado para el 2011 pero postergado para el 2013– permitiría más que duplicar la producción nacional y triplicar la producción de este departamento. Esto se transformaría en más recursos, tanto para el gobierno central como para Loreto.

Cusco. A diferencia de los otros departamentos, aquí se extrae solo GN y LGN del Proyecto Camisea. La entrada en producción del lote 56 en octubre del 2009 permitirá duplicar la producción departamental de LGN, recurso que como hemos mencionado anteriormente explica casi el 90% de lo que recibe la región como participación por las rentas que percibe el Estado. En

el 2009 la producción de LGN del departamento alcanzó los 25.9 millones de barriles, 74% más que en el 2008, cuando se extrajeron 14.9 millones de barriles. En el caso del GN, su producción alcanzó los 107.7 millones de MMBTU, 6.7% más que en el 2008 con 101 millones de MMBTU. Es importante tener en cuenta que si bien el Proyecto Camisea es presentado como el que nos permitirá cambiar la matriz energética, su importancia financiera actual radica en los LGN, pues su precio está amarrado al precio internacional del petróleo; por ende, la renta que se deriva de la extracción de los recursos de Camisea estará influenciada en buena proporción por las variaciones de dicho precio⁴⁶.

Cuadro 2.2

Producción regional de hidrocarburos, 2008-2009

Petróleo – LGN (millones de barriles) y gas natural (millones de MMBTU)

Región	Lote	2008			2009		
		Gas	LGN	Petróleo	Gas	LGN	Petróleo
Cusco	56	-	3.67	-	-	12.57	-
	88	101.04	11.26	-	107.76	13.36	-
Loreto	8	-	-	5.65	-	-	4.98
	1-AB	-	-	8.23	-	-	5.98
	31-B	-	-	0.11	-	-	0.09
	31-E	-	-	0.03	-	-	0.04
Piura	I	2.10	-	0.33	2.06	-	0.30
	II	-	-	0.26	-	-	0.24
	III	-	-	0.75	-	-	1.47
	IV	-	-	0.60	-	-	0.42
	IX	-	-	0.10	-	-	0.10
	V	-	-	0.07	-	-	0.06
	VII	-	-	-	-	-	0.09
	VII/VI	0.87	-	1.01	0.55	-	1.00
	X	4.54	-	5.18	4.44	-	4.87
	XIII	0.35	-	0.84	0.21	-	1.17
	XV	-	-	0.01	-	-	0.01
	Z-2B	7.08	-	4.02	4.72	-	4.07
Ucayali	31-C	14.80	0.98	-	12.43	0.97	-
Tumbes	XX	-	-	0.01	-	-	0.02
	Z1	-	-	0.79	-	-	1.00
Huánuco	31-D	-	-	0.04	-	-	0.04
Total	130.78	15.90	28.03	132.16	26.90	25.93	

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Vigila Perú.

45 El 28 de abril del 2009 el gobierno declaró "de interés nacional" el desarrollo de este lote (DS 044-2009-EM).

46 "Camisea: la carne son los líquidos". Humberto Campodónico. www.cristaldemira.com

El comportamiento de los precios

Las empresas pagan una regalía al Estado peruano por la extracción y comercialización del recurso. Dicho pago está en función de los volúmenes extraídos, valorizados de acuerdo a una canasta de distintos recursos (crudos de petróleo diferentes) que refleja el precio internacional, modificado por razones de calidad⁴⁷, transporte u otros⁴⁸.

Así, en reportes anteriores hemos dado cuenta del incremento del precio internacional del petróleo, el cual respondía a la relativa escasez del recurso en el mercado mundial, y a la incertidumbre, también mundial, en un contexto de inseguridad y conflicto en zonas pro-

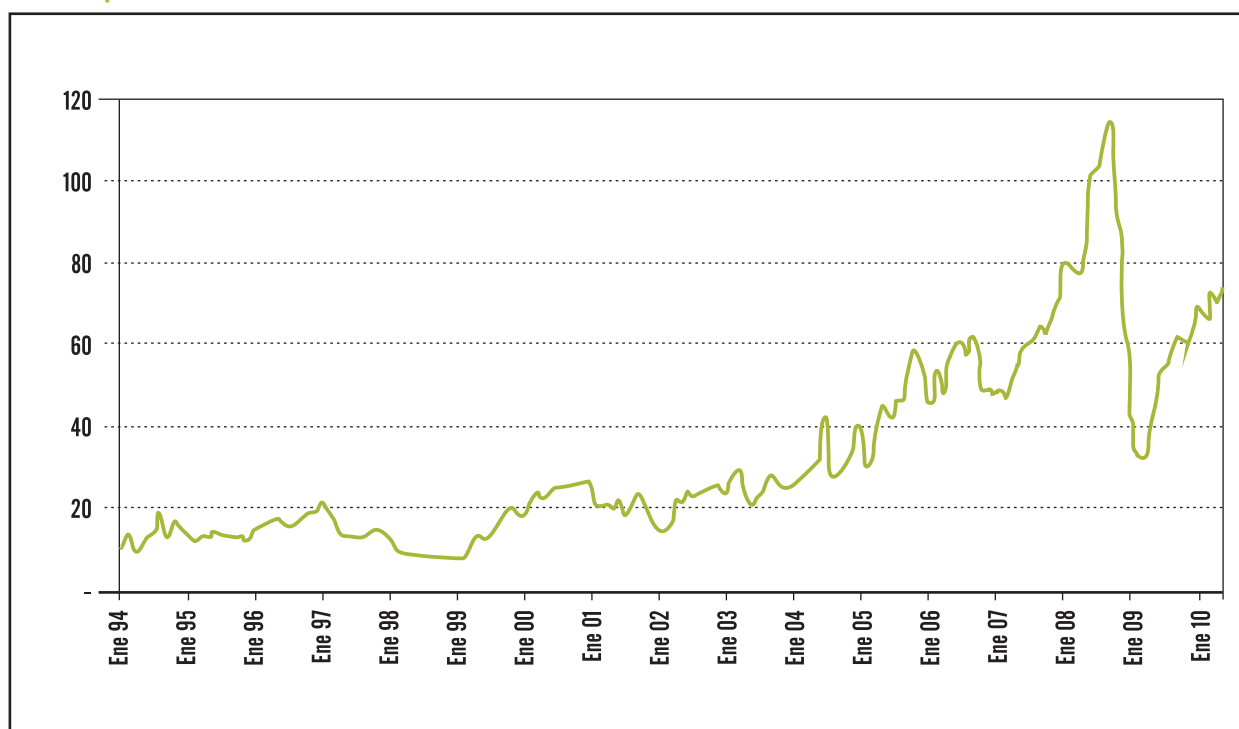
ductoras del Medio Oriente. Adicionalmente, la recesión de los Estados Unidos –que trajo como consecuencia la caída del dólar– y la negativa de la OPEP⁴⁹ a elevar su producción llevaron a que al final del primer semestre del 2008 el precio del petróleo alcanzara los US\$ 145 por barril.

Sin embargo dicho precio –que se pensó que llegaría a US\$ 200 por barril a finales del 2008– no era sostenible, puesto que el incremento de los últimos meses se debía a una corriente especulativa de los inversionistas, quienes vieron en las materias primas, en los minerales y en el petróleo principalmente, una oportunidad de negocio, pensando "que los mercados de los *commodities* son un activo similar a las inver-

Gráfico 2.2

Precio de exportación mensual del petróleo, 1994 – abril 2010

Dólares por barril



Fuente: BCRP.

Elaboración: Vigila Perú.

47 Hay tipo de petróleo por su densidad: extrapesado, pesado, mediano, ligero y superligero. los petróleos ligeros son también los más requeridos en el mercado, y al mismo tiempo los de mayor precio, ya que los costos tanto de extracción como de refinación son menores en comparación con petróleos pesados.

48 "Camisea: la carne son los líquidos". Humberto Campodónico. www.cristaldemira.com

49 Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), creada como instrumento de defensa de los precios, agrupa a países productores de petróleo.

Cuadro 2.3

Canasta de precios por lote y producto, 2008 y 2009

Tipo	Región	Lote	2008	2009	Variación 2008 - 2009
Gas	Cusco	88	1.6	1.6	0.4%
	Loreto	31-C	4.0	4.3	7.9%
	Piura	I	1.4	1.4	0.3%
		VII/VI	2.0	1.4	-30.0%
		X	4.2	3.7	-12.2%
		XIII	7.9	7.5	-5.7%
		Z-2B	7.2	5.5	-24.0%
LGN	Cusco	56	40.3	41.2	2.0%
		88	75.0	46.5	-38.0%
	Loreto	31-C	85.4	57.2	-33.1%
Petróleo	Huánuco	31-D	98.0	62.9	-35.8%
	Loreto	8	80.7	53.2	-34.1%
		1-AB	75.6	52.1	-31.1%
		31-B	98.0	62.9	-35.8%
		31-E	98.9	54.5	-44.9%
	Piura	I	94.3	60.6	-35.8%
		II	91.5	60.8	-33.6%
		III	93.1	61.1	-34.4%
		IV	93.1	61.1	-34.4%
		IX	94.3	60.6	-35.8%
		V	94.3	60.6	-35.8%
		VII	-	47.1	-
		VII/VI	93.1	57.1	-38.6%
		X	93.1	61.1	-34.4%
		XIII	93.1	61.1	-34.4%
		XV	95.9	63.1	-34.2%
		XX	93.1	61.1	-34.4%
		Z1	54.6	55.5	1.7%
		Z-2B	99.4	63.5	-36.2%

Fuente: Perupetro.
Elaboración: Vigila Perú.

siones de capital y no entienden sus diferencias esenciales⁵⁰.

Como producto de la crisis financiera, las expectativas de la demanda futura y el deterioro de la corriente especulativa hicieron retroceder el precio del petróleo a inicios del 2005, promediando entre US\$ 35 y US\$ 40

el barril entre los meses de noviembre del 2008 y marzo del 2009. A partir de esa fecha el precio ha registrado un incremento debido a algunos indicios de mejora, sobre todo en la economía americana, superando la barrera de los US\$ 80 por barril en diciembre del 2009. Diversas proyecciones, como las publicadas por la Agencia de Información de

50 Tomado del artículo "Se pinchó la burbuja de las materias primas" de Humberto Campodónico. 5 de septiembre del 2008 en www.cristaldemira.com

Energía de los Estados Unidos⁵¹, dan cuenta de que para el 2010 el promedio del barril de petróleo estará en los US\$ 80 y en los US\$ 84 para el 2011.

La evolución del precio de exportación del petróleo es útil para ver su tendencia en el mercado internacional. Sin embargo, para cada pozo existe una canasta de precios que valoriza el recurso extraído en función –como ya lo mencionamos– de la cotización internacional, de la calidad del recurso, del transporte y de otros factores. Así, los valores de estas canastas han sufrido importantes variaciones a lo largo del 2008 y del 2009, en clara respuesta al contexto mencionado.

2.2 El valor de producción

Al igual que en el análisis realizado para el sector minero, una primera mirada a la dinámica del sector hidrocarburos nos la da el Valor de Producción de los Hidrocarburos (VPH). Pero a diferencia del minero, donde el valor de producción es una variable estimada y construida sobre la base de otras dos –que además provienen de dos fuentes distintas– el VPH es una variable calculada de manera oficial por Perupetro. La estimación oficial se realiza porque las transferencias están asociadas a la extracción de los recursos –canon petrolero y gasífero– y se estiman como un porcentaje del VPH.

Así, de acuerdo a los datos de Perupetro, en el 2009 el VPH –que se obtiene multiplicando el volumen del recurso extraído por el valor de la canasta asignada a cada lote– ascendió a S/. 8,493 millones (US\$ 2,875 millones), 23% menos que en el 2008, cuando llegó a S/. 10,978 millones (US\$ 3,750 millones). Este VPH mide los recursos en valor extraídos, por lo que mientras más se extraiga y/o más alto se cotice, la región involucrada recibirá más ingresos debido a su participación mediante el canon.

En el gráfico 2.3 podemos ver el comportamiento del VPH, observándose con más claridad el efecto del precio internacional en su dinámica. El petróleo y los LGN explican casi el 90% del VPH y, como hemos mencionado, ambos productos dependen de las variaciones en el precio internacional del petróleo.

Como ya hemos señalado, un porcentaje del VPH retorna a la región productora bajo la figura de canon, petrolero o gasífero. El primero está conformado por el 10% del VPH y lo reciben los departamentos productores. Posteriormente se estableció un porcentaje adicional de 2.5% del VPH como sobrecanon petrolero⁵². El canon gasífero para Cusco está conformado por el 50% de las regalías que paga el operador del proyecto y por el 50% del impuesto a la renta de tercera categoría que paga el mismo operador⁵³.

51 Energy Information Administration. <http://www.eia.doe.gov/>.

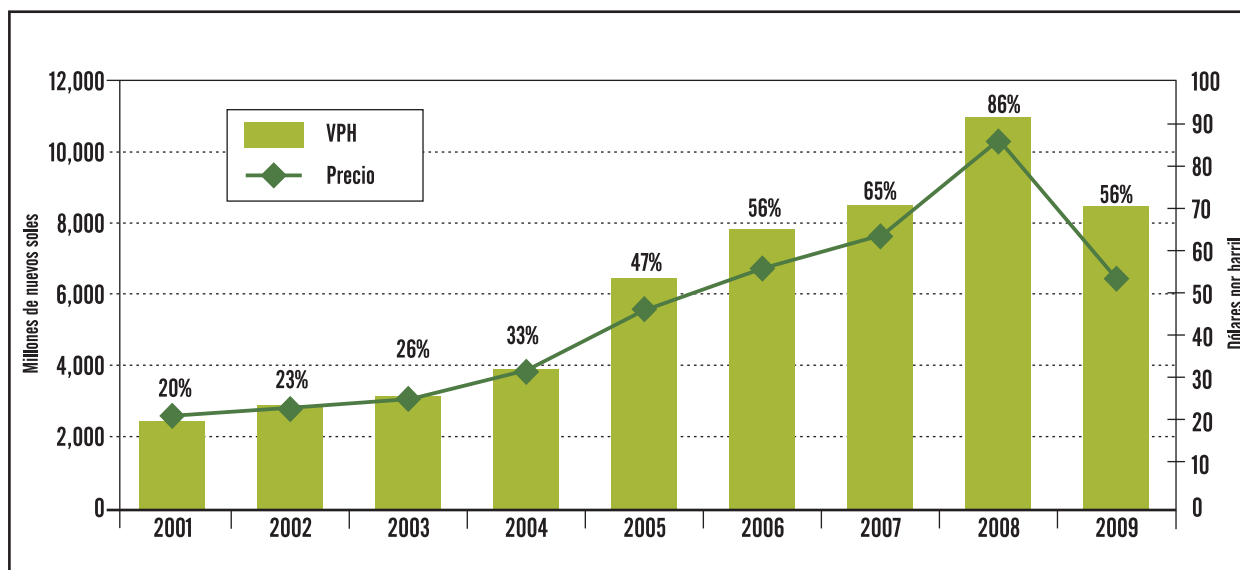
52 El sobrecanon se creó en principio para el caso específico de dos departamentos: Ucayali y Tumbes. En 1976 se destinó como canon el 10% del valor de producción del petróleo al departamento de Loreto, por un período de diez años, para compensarla por la extracción del recurso y para que participara de las rentas obtenidas por el Estado. En 1981 se amplía el horizonte temporal hasta el agotamiento del recurso. Cuando se creó el departamento de Ucayali, separándolo de Loreto, quedó sin canon petrolero. Por ello, la Ley de Presupuesto 1982 creó el sobrecanon, equivalente al 2.5% del valor de la producción petrolera. En 1983, luego del Fenómeno del Niño, se estableció como participación el 10% de la renta que producen la explotación de petróleo y gas en Tumbes y Piura, hasta la extinción de los recursos. La Ley 23871 del 14 de junio de 1984 eleva en 2.5% la participación y crea el sobrecanon para Tumbes. Posteriormente, también se extrae petróleo, en bajas cantidades, de Tumbes y Ucayali, por lo que Piura y Loreto, reciben también sobrecanon.

53 Las regalías que paga el operador del proyecto Camisea, liderado por Pluspetrol, ascienden a 37.24% del VPH, por lo cual las regalías que retornan a Cusco constituyen el 18.62% del VPH.

Gráfico 2.3

Valor de Producción de Hidrocarburos y precio de exportación del petróleo, 2001- 2009

Millones de nuevos soles



Fuente: Perupetro.

Elaboración: Vigila Perú.

Mirando el cuadro 2.4 encontramos que a pesar de que la producción de petróleo se redujo con los años, el valor de producción se incrementó. Ello se justifica, como en el caso del sector minero, por el aumento de los precios, pero además por la entrada en producción y consolidación del Proyecto Camisea, lo cual explica que el VPH se haya triplicado entre los años 2004 y 2008. Sin embargo, la caída en el precio internacional del petróleo ha originado –como mencionamos en el acápite anterior– que el VPH se reduzca en 23% entre el 2009 y 2008. El VPH de Cusco ha mostrado un aumento, pues la entrada en producción del lote 57, con una importante obtención de LGN, ha permitido amortiguar la caída del precio.

En Piura y Loreto la caída es evidente, pues se ve el arrastre del efecto del precio. En el caso de Piura, sin dejar de ser significativa, la caída es menor que en Loreto, pues su producción de petróleo creció en 6%, mientras que en el

departamento amazónico se redujo en 21%. Aunque su valor es bastante marginal, Ucayali y Huánuco presentan una dinámica similar, como producto del retroceso del precio del recurso. Por su parte Tumbes, pequeño productor de petróleo, consolidó su producción en el segundo semestre del 2008, por lo que aún es prematuro estimar su dinámica, aunque es claro que va a empezar a recibir mayor renta por la producción en su circunscripción.

El incremento o disminución del VPH en las regiones se explica por las variaciones del precio o del volumen extraído. Hemos mencionado que la extracción nacional de petróleo continúa disminuyendo, lo que casi se ha duplicado es la producción nacional de LGN, recuperándose también su precio, aunque sin llegar a los niveles mostrados a mediados del 2008. Estos efectos combinados han hecho que el VPH retroceda en 23% entre los años 2008 y 2009, lo que se explica en su totalidad por la caída del precio internacional del petróleo.

Cuadro 2.4

Valor de Producción de Hidrocarburos por departamento, 2001 – 2009

Millones de nuevos soles

Región	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2009 - 2008
Cusco	-	-	-	468	1,722	2,131	2,504	3,209	3,633	13%
Piura	940	1,017	1,135	1,381	1,993	2,585	2,811	3,892	2,657	-32%
Loreto	1,202	1,732	1,839	1,857	2,377	2,774	2,845	3,241	1,699	-48%
Ucayali	127	181	223	241	349	351	364	421	321	-24%
Tumbes	-	-	-	-	-	-	-	203	177	-13%
Huánuco	4	4	4	5	8	8	8	11	6	-46%
Total	2,272	2,933	3,200	3,953	6,448	7,849	8,531	10,978	8,493	-23%

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Vigila Perú.

2.3 Recursos para el Estado y las regiones

La recaudación tributaria

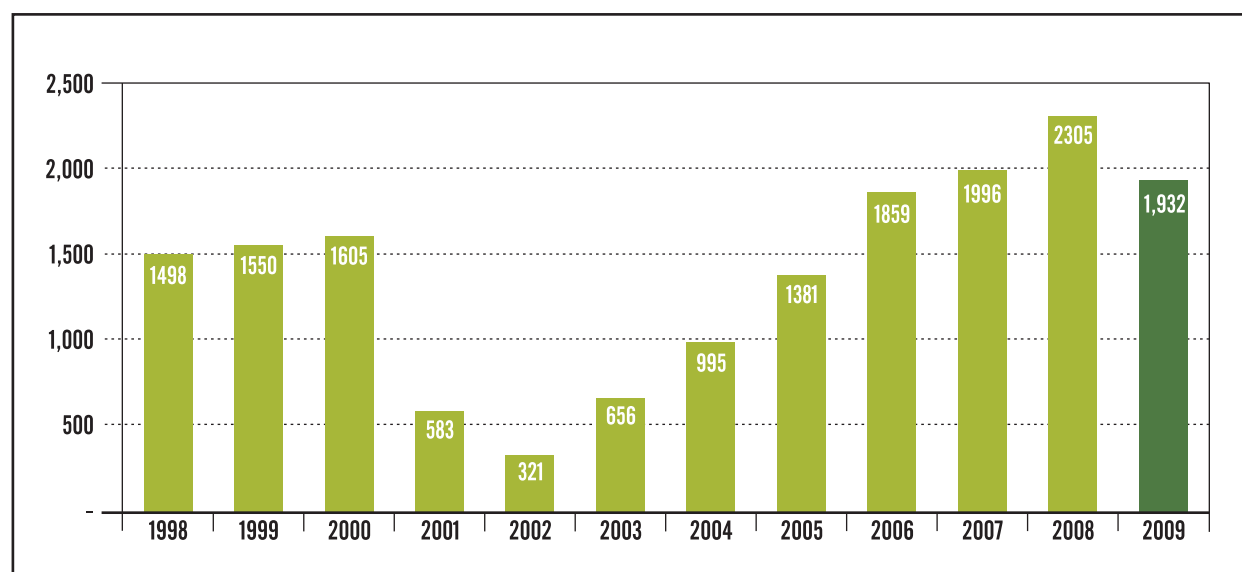
A diferencia del sector minero, donde el mecanismo de captura de la renta por parte de las regiones depende del resultado económico financiero de las empresas, en el sector hidrocarburos las regiones reciben un porcentaje del valor de producción, capturando así de manera más directa el efecto del incremento de los precios o de los volúmenes de extracción.

La dinámica del sector hidrocarburos permite capturar importantes recursos para la caja fiscal, pero no en la magnitud de otros sectores como servicios, minería, comercio o manufactura. La recaudación por tributos internos en el sector alcanzó los S/. 1,932 millones en el 2009, 16% menos que en el 2008, cuando llegó a los S/. 2,305 millones. Es impor-

Gráfico 2.4

Tributos internos, sector hidrocarburos, 1998 – 2009

Millones de nuevos soles



Fuente: SUNAT.

Elaboración: Vigila Perú.

tante mencionar que desde el año 2002 la recaudación del sector mostró un constante crecimiento, de la mano principalmente del incremento de los precios y por el inicio del Proyecto Camisea.

Recursos generados

Al igual que en el sector minero, el Estado recauda impuestos y regalías por la extracción de recursos como petróleo, LGN o GN. A través de Perupetro firma contratos de explotación y exploración con las empresas, donde se establecen las condiciones de extracción y pago. Estos contratos son de dos tipos:

Contrato de licencia: El Estado transfiere a las empresas el derecho de propiedad sobre el producto extraído, por el cual estas pagan una regalía.

Contrato de servicios: Las empresas reciben una retribución en función de la producción, luego de vendido el producto por el Estado y descontados los costos asociados al transporte y comercialización. La diferencia, que es lo que queda para el Estado, se denomina "regalía equivalente".

La regalía o la regalía equivalente, ambas estipuladas en los contratos, son un porcentaje de la valorización de la producción fiscalizada de hidrocarburos⁵⁴, es decir el VPH. La determinación de esta regalía no es estándar, sino que varía de acuerdo al contrato y es además estimada por diferentes metodologías. Existen hasta cuatro de estas metodologías: factor R, producción acumulada por yacimiento con ajuste por precios, por escalas de producción

y por resultado económico. Es importante precisar que luego de que el Estado recauda –o determina– la regalía o la equivalente, transfiere el canon, el cual es un monto equivalente a un porcentaje del VPH. Es decir, a la regalía obtenida por el Estado se le descuenta el porcentaje del canon, con la salvedad de que este no depende de cuánta regalía se cobró, por lo que se deduce que la regalía *siempre* debe ser mayor que el canon.

Así, en el 2009, las regalías (incluidas las equivalentes) alcanzaron los US\$ 912 millones, 25% menos que en el 2008, cuando llegaron a US\$ 1,223 millones. Si se comparan las regalías –ingresos para el Estado– con el VPH, estas constituyen en promedio el 31.7% de este, mostrando diferencias entre los lotes puesto que, como ya se ha dicho, cada uno tiene un contrato diferente que fija topes distintos a las regalías por cobrar.

A diferencia del sector minero, donde el IR pagado por las empresas se distribuye en igual proporción (el 50% del IR se distribuye a las regiones como canon minero y el 50% restante se queda en las arcas del Estado), en el sector hidrocarburos lo que se distribuye a las regiones como canon es un monto equivalente a un porcentaje del VPH de cada lote, que es descontado de la regalía que cobra el Estado.

Así, en el 2009, el canon –calculado como porcentaje del VPH– fue de US\$ 439 millones. Mencionamos que las regalías ascendieron a US\$ 912 millones, resultando el canon el 48.1% de estas. La diferencia, US\$ 472.9 millones, se queda en las arcas del gobierno central (ver cuadro 2.5).

54 DS 049-93-EM. Reglamento para la aplicación de la regalía y retribución en los contratos petroleros. Art. 3.

Cuadro 2.5

Valor de Producción de Hidrocarburos, Regalías y Canon por lote, 2009

Millones de dólares y porcentaje

Contrato	Lote	VPH (A)	Regalía (B)	Canon (C)	B / A	C / A
Licencia	8	256.4	65.1	32.1	25.4%	12.5%
Licencia	56*	508.7	203.1	99.1	39.9%	19.5%
Licencia	88	723.1	269.5	134.6	37.3%	18.6%
Licencia	1-AB	311.7	105.5	39.0	33.8%	12.5%
Licencia	31B y D**	8.0	3.4	0.9	42.3%	11.5%
Licencia	31-C	108.3	38.5	13.5	35.5%	12.5%
Licencia	31-E	2.3	0.3	0.3	15.0%	12.5%
Servicios	I	21.0	5.2	2.6	24.9%	12.5%
Licencia	II	14.1	7.0	1.8	49.9%	12.5%
Licencia	III	86.1	37.5	10.8	43.6%	12.5%
Licencia	IV	25.2	11.2	3.1	44.5%	12.5%
Servicios	IX	5.7	3.3	0.7	57.6%	12.5%
Servicios	V	3.7	1.1	0.5	30.1%	12.5%
Licencia	VII/VI	67.8	11.6	8.5	17.1%	12.5%
Licencia	X	311.6	84.0	38.9	27.0%	12.5%
Licencia	XIII	71.9	19.3	9.0	26.8%	12.5%
Licencia	XV	0.4	0.2	0.1	40.9%	12.5%
Licencia	XX	1.0	0.2	0.1	18.9%	12.5%
Licencia	Z1	58.1	2.9	7.3	5.0%	12.5%
Servicios	Z-2B	289.8	43.0	36.2	14.8%	12.5%
Total		2,874.9	912.0	439.0	31.7%	31.7%

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Vigila Perú.

* La regalía que proviene del lote 56 representa el 40% del VPH; sin embargo, en los meses de enero, febrero y marzo dicha regalía estuvo por debajo del porcentaje mencionado, e incluso en el mes de septiembre representó el 29%. Por ese motivo el ratio hallado resulta por debajo del 40%.

**El ratio no es del 12.5% porque el lote 31B presenta un canon de 12.5% y el lote 31D –ubicado en Huánuco– presenta un canon de 10%. El promedio resulta 11.5%.

Por otra parte, las regiones por donde pasan los ductos del gas de Camisea lograron una participación en los recursos que van al gobierno central. Se trata del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), definido como una compensación, que se consti-

tuye con el 25% de las regalías que recibe el gobierno central. Este fondo beneficia a los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica, Ucayali⁵⁵ y Lima Provincias⁵⁶. En el 2009, de acuerdo a los datos del portal de Transparencia Económica del MEF⁵⁷ el FOCAM ascendió

55 Producto de sus reclamos, el departamento de Ucayali también ha logrado acceder al 2.5% de lo que recibe el gobierno central, como compensación porque una parte de su territorio, colindante con el Cusco, es impactada por las actividades del proyecto Camisea.

56 En el caso de Lima están exceptuadas la provincia de Lima Metropolitana y las universidades públicas.

57 <http://transparencia-economica.mef.gob.pe>

a S/. 193.8 millones, 10% más que en el 2008 cuando llegó a S/. 176.1 millones. Este aumento se explica porque el FOCAM proviene de la renta del Proyecto Camisea que, como hemos visto en las secciones precedentes, ha mostrado un aumento. Adicionalmente, pero solo para el departamento de Cusco, a partir de febrero del 2007 se comenzó a transferir el 50% del impuesto a la renta que pagó el operador de Camisea, como parte del canon gasífero. Así, en el 2009, este departamento se benefició con S/. 118.6 millones por este concepto, 3.3% más que en el 2008 cuando dicho monto ascendió a S/. 114.8 millones.

En suma, los ingresos para las regiones por la explotación de recursos del sector hidrocarburos en el 2009 ascendieron a S/. 1,626 millones, 12.8% menos que en el 2008, cuando ascendieron a S/. 1,865 millones, mientras que S/. 1,517 millones fueron a parar a las arcas del gobierno central. La suma de estos dos montos vendría a ser la renta generada, la cual

alcanza los S/. 3,142 millones, lo cual representa el 36.8% del VPH.

2.4 Distribución de los recursos generados en las regiones

De los S/. 1,625.9 millones transferidos a los departamentos, S/. 1,017.5 millones se destinaron a las municipalidades, distritales o provinciales. Por su parte, los gobiernos regionales captaron S/. 429 millones, de los cuales S/. 74.5 millones fueron destinados a instituciones educativas públicas. Al departamento de Loreto se le descuenta un monto de S/. 42 millones por concepto de pago de deuda, el cual es cargado a la transferencia por canon petrolero que reciben los gobiernos locales y el gobierno regional de dicho departamento. Los departamentos que recibieron más recursos en el 2009 por la actividad de hidrocarburos fueron Cusco (S/. 823.9 millones), Piura (S/. 270.2 millones) y Loreto (S/. 177.6 millones).

Millones de nuevos soles

Departamento	Municipalidades			Gobierno regional			Institución educativa			Pago de deuda	Total
	Canon gasífero	Canon petrolero	FOCAM	Total	Canon gasífero	Canon petrolero	FOCAM	Total			
Cusco	617.9			617.9	200.1			200.1	5.9		823.9
Piura		189.2		189.2		54.0		54.0		27.0	270.2
Loreto		54.2		54.2		70.5		70.5		10.8	177.6
Ucayali		39.5	4.2	43.7		29.3		26.9		5.6	106.9
Tumbes		56.8		56.8		19.9		19.9		8.5	85.2
Ayacucho			19.6	19.6				26.2			49.6
Lima			13.4	13.4				23.7		3.8	41.0
Ica			10.3	10.3				21.5		3.8	35.6
Huancavelica			11.5	11.5				19.9		3.8	35.2
Huánuco		0.7		0.7							0.7
Total	617.9	340.4	59.1	1,017.5	200.1	173.8		492.0	5.9	74.5	1,625.9

Elaboración: Vigila Perú.

¿Cuánto retorna de lo extraído retorna al Estado?

A diferencia del sector minero, donde la renta que captura el Estado está en función del resultado económico financiero de la empresa, en el sector hidrocarburos la captura de la renta se hace principalmente sobre el valor de producción; es decir, sobre una base mayor. Así, los ingresos obtenidos son las regalías (incluidas las regalías equivalentes) y el impuesto a la renta. Por su parte, los otros impuestos como IGV, ISC o IR de los trabajadores son pagados por estos o cargados a los proveedores.

En el cuadro 2.7 podemos ver cómo a partir de la segunda mitad de la presente década la renta es una mayor proporción del VPH, lo que se explica principalmente por la entrada en producción del Proyecto Camisea y porque a me-

didada que crece el precio la regalía incrementa. Así, este ratio ha pasado de 35% en el 2001 a 42% en el 2008, retrocediendo al final del 2009 hasta 36.8%, debido principalmente a la caída del precio del petróleo.

Contando con los datos de valor de producción y renta capturada por el Estado, podemos incorporar información sobre los costos de producción estimados⁵⁸. Utilizando dicha información se realizó el ejercicio planteado en el capítulo anterior, que consiste en desagregar el valor de producción en sus principales componentes: los costos de producción, las rentas para el Estado y, finalmente, la utilidad para la empresa, incluyendo esta última los gastos financieros.

En el gráfico 2.5 se muestra cómo el incremento de los precios, los cuales crecen a más velocidad que los costos de producción, hizo

Cuadro 2.7

Ratio renta para el Estado / Valor de Producción de Hidrocarburos, 2001 - 2009

Millones de dólares y porcentajes

	Renta para el Estado (A)	VPH (B)	A/B
2001	248	709	35.0%
2002	237	833	28.5%
2003	304	921	33.1%
2004	419	1,171	35.8%
2005	698	1,953	35.7%
2006	937	2,411	38.9%
2007	1,111	2,757	40.3%
2008	1,524	3,774	40.4%
2009	1,051	2,875	36.6%

Fuentes: Perupetro, Transparencia Económica.

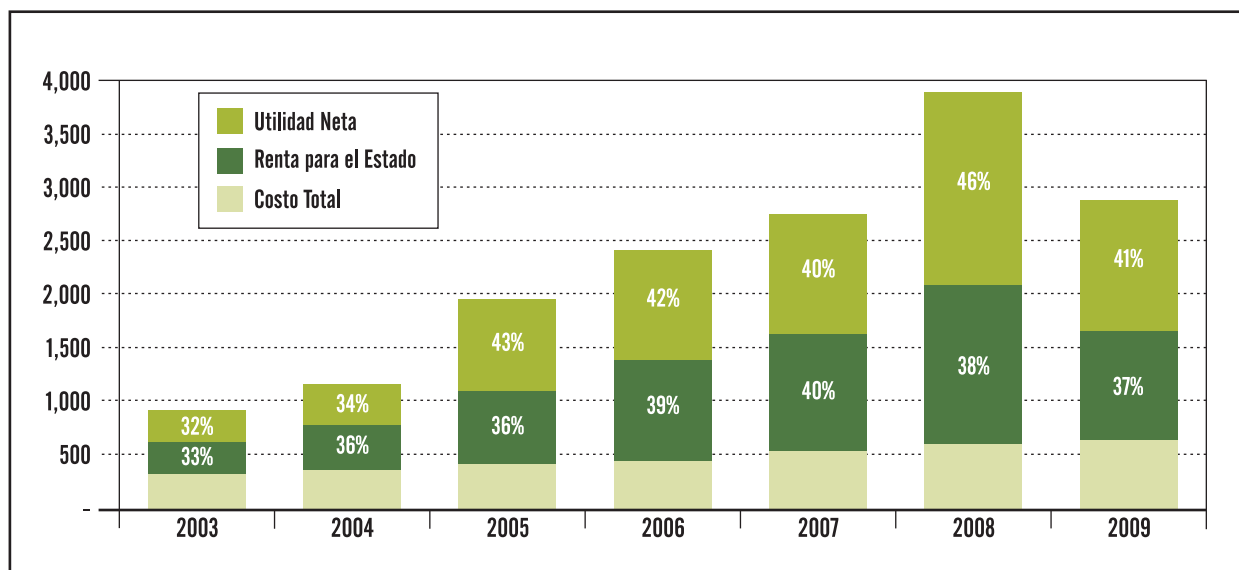
Elaboración: Vigila Perú.

58 Los costos de producción han sido estimados sobre la base del estudio "Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina", elaborado por Humberto Campodónico para la CEPAL, donde analiza la generación y distribución de la renta petrolera y minera. Para la industria petrolera se examinan los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador, México y Venezuela. Para la industria minera se toman los casos del cobre en Chile y Perú, y el caso del oro para Perú. En el caso peruano hemos tomado costos por encima del promedio de los países mencionados, toda vez que nuestro petróleo es considerado de menor calidad.

Gráfico 2.5

Desagregación del Valor de Producción de Hidrocarburos, 2003 – 2009

Millones de dólares



que aumentaran tanto las rentas para el Estado como la utilidad neta de la empresa, la cual, a pesar de que incluye los gastos financieros, también resulta bastante alta en comparación con otros sectores. Desde que contamos con información, y mirando el gráfico, podemos observar que en este hay una distribución de recursos más o menos equitativa tanto para el Estado como para la empresa, situación muy distinta a la encontrada en el sector minero.

¿Puede el Estado capturar más renta?

A diferencia del sector minero, en el de hidrocarburos las distintas metodologías para la captura de regalías y retribuciones consideran no solo el incremento del precio de los recursos al momento de estimar las rentas para el Estado, sino también el aumento de su volumen. En ese sentido, el Estado sí está capturando directamente el efecto del incremento en el precio del petróleo.

III. USO DE LA RENTA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS



3.1 Efecto de la caída de las transferencias por canon en el presupuesto subnacional

El año 2009, la caída de los precios de los metales producto de la crisis financiera, hizo que las transferencias por canon minero disminuyan en los departamentos productores de metales, sobre todo de cobre y zinc que cayeron fuertemente y el plomo y estaño en menor medida. Como se puede observar en el gráfico, las transferencias realmente acreditadas en algunos departamentos han sido menores a las proyectadas por el Ministerio de Economía y Finanzas. Así, las transferencias acreditadas sólo por canon minero para los gobiernos subnacionales (regionales y locales) alcanzaron los S/. 3,465 millones, cifra inferior en 17% a la proyectada por el MEF que fue de S/. 4,199. El crecimiento del sector minero e hidrocarburos en el año 2009 fue de sólo 0.4%, porcentaje menor al proyectado en el Marco Macroeconómico Multianual de 5.0%.

Entre los departamentos afectados por la caída de los precios son: Ancash (-27%), Pasco (-68%), Lima (-61%), Junín (-63%), Cusco (-26%) y Tacna (-49%) afectado más por el cambio normativo en distribución del canon con Moquegua. Por otro lado, los departamentos cuyas transferencias acreditadas aumentaron en relación a las proyectadas por el MEF fueron: La Libertad al igual que Cajamarca, principales productores de oro, se vieron más bien beneficiados por el aumento en el precio de este mineral, sus transferencias incrementaron en 48% y 16%, respectivamente. Asimismo, en

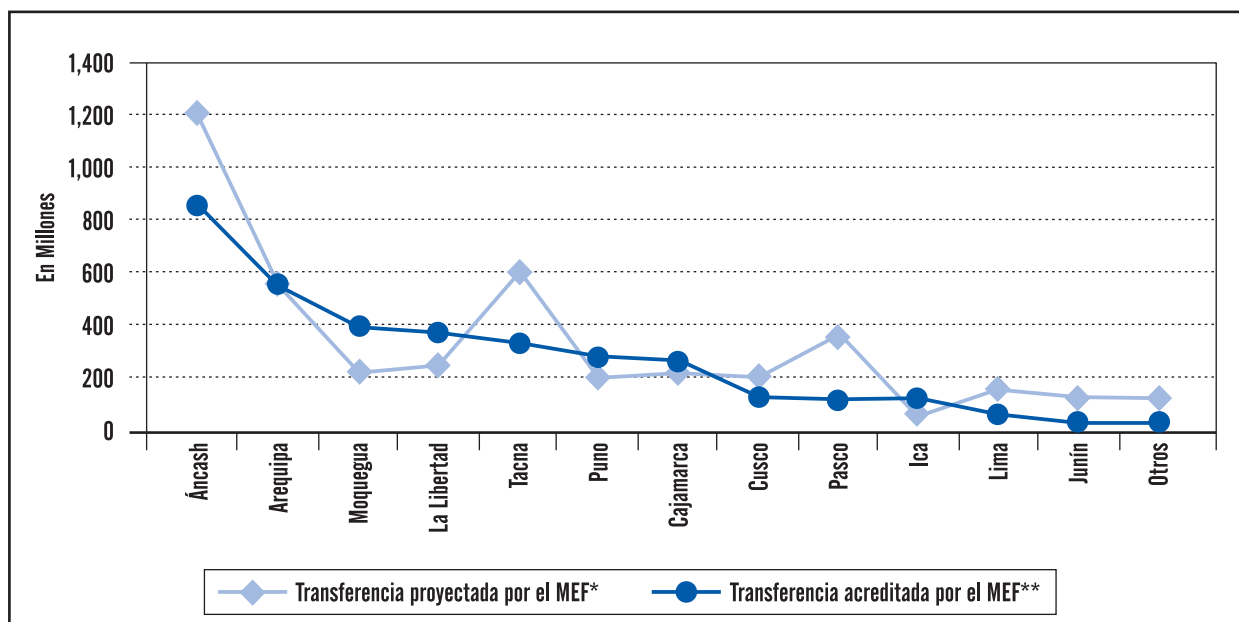
Puno las transferencias aumentaron en 34%, y en Ica en 63%. Moquegua que fue beneficiado por la nueva distribución del canon incrementó sus transferencias en 74%.

Los gobiernos subnacionales que recibieron menos transferencias por canon que las proyectadas por el MEF en el Presupuesto Institucional de Apertura, han enfrentado dos tipos de dificultades. De un lado, las menores transferencias de dinero dejaron sin recursos actividades y proyectos programados para el año 2009. Por el otro, las cifras del PIA registradas en el SIAF no han sido modificadas hacia la baja debido que fueron aprobadas por la Ley de Presupuesto, con lo cual los datos del PIA y PIM se encuentran sobreestimados y distorsionan el indicador de avance de ejecución del gasto en contra de los gobiernos regionales y municipalidades que recibieron menos transferencias que las programadas.

Siguiendo el cronograma de formulación presupuestal establecido, a mediados del año 2008, el MEF realizó una proyección del PIA del rubro 18 "Canon, sobre canon, regalías, participaciones y renta de aduanas" sin considerar los efectos de la súbita crisis financiera internacional en la actividad minera y de hidrocarburos que se explotan en el Perú. Hubo en consecuencia una diferencia entre ingresos proyectados y los recaudados porque los precios de los metales cayeron, afectando las utilidades de las empresas extractivas en el 2009, lo que se tradujo en una disminución de las transferencias por canon y regalías. (Ver cuadro 3.1)

Gráfico 3.1

Diferencia entre la transferencia de canon minero proyectada por el MEF y la realmente acreditada 2009
En millones de nuevos soles



Fuente: *SIAF-MEF/**Proyecto de Ley de Presupuesto 2009

Elaboración: Vigila Perú

Cuadro 3.1

Transferencias por Canon, sobrecanon, regalías, participaciones y renta de aduanas
(Rubro 18) en el 2009

En millones de nuevos soles y porcentajes

Rubro	Gobiernos Regionales				Gobiernos Locales			
	Proyectada	Efectuada	Diferencia		Proyectada	Efectuada	Diferencia	
			Monto	%			Monto	%
Canon minero	1,050	889	-161	-15%	3,150	2,576	-574	-18%
Canon hidroenergético	34	35	1	2%	102	101	-1	-1%
Canon y sobrecanon petrolero	272	235	-37	-14%	414	330	-84	-20%
Canon gasífero	217	208	-95	-4%	651	579	-72	-11%
Regalías mineras	70	51	-19	-28%	374	260	-114	-31%
Focam	59	59	0	0%	140	118	-22	-16%
Canon pesquero	21	16	-5	-24%	62	48	-14	-23%
Participaciones	124	47	-77	-62%	6	3	-3	-56%
Renta de aduanas	174	127	-47	-27%	192	136	-56	-29%
Total	2,021	1,666	-355	-18%	5,091	4,151	-940	-18%

Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

Cuadro 3.2

Presupuesto de apertura y modificado de la fuente "Canon, sobre canon, regalías y renta de aduanas" (Rubro 18)

En millones de nuevos soles

Nivel de Gobierno	Rubro 18		Rubro 18 ajustado*	
	PIA	PIM	PIA	PIM
Gobiernos Regionales	2,021	4,594	1,402	3,976
Gobiernos Locales	5,091	9,888	4,150	8,948

En el cuadro 3.2 presentamos los datos del presupuesto de apertura (PIA) y del presupuesto modificado (PIM) de la fuente Canon, sobre canon que aparece en el SIAF y los datos ajustados restando la diferencia calculada en el cuadro anterior. El resultado es que las cifras ajustadas disminuyen en 18% en los gobiernos regionales y en los gobiernos locales.

Debido a que el SIAF es la única fuente completa de información con la que contamos para realizar el análisis del presupuesto público, seguiremos utilizando los datos proporcionados por este sistema, pero teniendo en cuenta las implicancias de las cifras sobrevaloradas del presupuesto modificado de la fuente Canon.

3.2 Uso del canon en los gobiernos regionales

3.2.1 Programación del presupuesto por fuente de financiamiento y tipo de gasto

El año 2009 los gobiernos regionales obtuvieron un presupuesto total modificado de S/. 18,664.1 millones, monto superior en 14% al obtenido a fines del 2008 que fue de S/. 16,355 millones. La fuente principal que sustenta el presupuesto de los gobiernos regionales son los Recursos ordinarios con el 60% del total. En segundo lugar, están los Recursos determinados que, en el caso de los gobiernos regionales, es equivalente a las transferencias del rubro 18 "Canon, regalías, renta de aduanas, participaciones";

esta fuente de financiamiento alcanzó la suma de S/. 4,594 millones, cifra que representa el 24.6% del presupuesto total.

Este año el presupuesto de apertura de los gobiernos regionales de la fuente Canon (rubro 18) se incrementó debido a la incorporación de los saldos de balance del año anterior y por las nuevas transferencias del FONIPREL y de los Fideicomisos regionales. La desagregación del rubro 18 que se presenta en el cuadro 3.3 tiene por finalidad diferenciar en el análisis los rubros relacionados con las actividades extractivas de los que no tienen relación como el FONIPREL y los Fideicomisos.

En primer lugar, las transferencias de recursos vinculadas a las actividades extractivas que se incorporaron en este rubro 18 suman S/. 1,666 millones, monto menor en 13% a lo transferido el año anterior (ver cuadro 3.3). A fines del 2008 y en mayor medida a partir del 2009, se comenzaron a transferir a los gobiernos regionales recursos del FONIPREL, los Fideicomisos Regionales y las participaciones del FORSUR (para Lima), incorporándolos como modificaciones presupuestales dentro del rubro 18. En el 2009 estas transferencias sumaron S/. 448.8 millones, mientras que en el 2008 fueron de solo S/. 9.9 millones.

Los saldos de balance del rubro 18 del año anterior son otro componente importante del presupuesto y corresponden a los recursos presupuestados y no ejecutados el año anterior. El

saldo incorporado al presupuesto 2009 se obtiene restando del PIM del rubro 18 las transferencias correspondientes al presente año fiscal, éste asciende a S/. 2,387.8 millones. Por lo general, la mayor parte de este saldo corresponde a los gobiernos regionales que tienen altos ingresos por canon minero, canon gasífero o petrolero, los casos más saltantes son Ancash, Moquegua, Pasco, Cusco y Tacna.

En el cuadro 3.3 se puede observar que, en el rubro 18 las transferencias por recursos provenientes de las industrias extractivas del año 2009 sumaron un total de S/. 1,666 millones, monto que representó el 36% del rubro y 8.9% del presupuesto total; mientras que los saldos del año anterior representa el 54% del rubro y 13.3% del presupuesto total. Si consideramos que gran parte del saldo está compuesto por recursos no ejecutados del Canon, sobre canon, regalías, llegamos a la conclusión que gran parte de los recursos del rubro 18 están relacionados con la explotación de recursos naturales. En efecto ambos montos suman S/. 4,146.1 millo-

nes y representan el 90% del rubro 18 y el 22% del presupuesto total.

De otro lado, las nuevas modalidades de transferencias mencionadas anteriormente han ido ganando un poco más de participación dentro de esta fuente, ahora tienen el 10% y dentro del presupuesto total pasaron de 0.1% en el 2008 a 2.4% en el 2009. No obstante el aumento de las nuevas modalidades de transferencia en el rubro 18, el componente más importante es el canon, sobre canon, regalías, participaciones y renta de aduanas. (Ver cuadro 3.3)

Finalmente, hay que mencionar que la fuente Donaciones y transferencias que representa el 11.2% del presupuesto total, también incluye recursos provenientes de las industrias extractivas, nos referimos al remanente del Fondo Nacional de Capacitación Laboral y Promoción del Empleo (Fondoempleo). En algunas empresas mineras, el 8% de la utilidad neta del ejercicio fiscal se distribuye de acuerdo a Ley entre los trabajadores con un tope de

Cuadro 3.3
Distribución del PIM por fuente de financiamiento 2008-2009
En porcentajes

Fuente de Financiamiento	PIM 2008		PIM 2009	
	Monto	Part. %	Monto	Part. %
Recursos Ordinarios	10,267.6	62.8%	11,223.1	60.1%
Recursos Directamente Recaudados	580.0	3.5%	668.5	3.6%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	93.4	0.6%	91.4	0.5%
Donaciones y transferencias	1,679.2	10.3%	2,087.0	11.2%
Rubro 18 Canon, sobre canon, regalías...	3,734.7	22.8%	4,594.1	24.6%
<i>a) Transferencias por actividades extractivas</i>	1,916.7	11.7%	1,666.0	8.9%
<i>b) Otras Transferencias (Foniprel y Fideicomiso)</i>	9.9	0.1%	448.8	2.4%
<i>c) Saldo</i>	1,808.1	11.1%	2,480.1	13.2%
Total (millones de nuevos soles)	16,355.0	111.8%	18,664.1	100.0%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila Perú

Nota: a) Transferencias por actividades extractivas comprende las asignaciones del canon minero, canon y sobre canon petrolero, canon gasífero, regalías mineras, Focam, canon hidroenergético, canon pesquero, participaciones y renta de aduanas. b) Otras transferencias comprende el Foniprel y Fideicomisos regionales. c) Saldo presupuestal del año 2008 incorporado en el presupuesto modificado 2009

18 sueldos adicionales; el monto excedente se destina al Fondoempleo para financiar proyectos de capacitación y promoción de empleo en los departamentos productores, con un monto máximo de 2,200 UIT. En los casos en que luego de realizar estas dos deducciones queda un excedente, las empresas deben transferir dicho excedente a los gobiernos regionales para el financiamiento de proyectos de infraestructura¹.

En algunos gobiernos regionales como el de Ancash, Cajamarca, Moquegua, Arequipa en donde las empresas como Antamina, Yanacocha, Southern, y Cerro Verde han generado grandes utilidades en los últimos años, los excedentes transferidos han alcanzado montos elevados, especialmente en el caso de Ancash.

Hay que mencionar que, dentro de la fuente de Donaciones y transferencias también se incluyen las transferencias para el Sistema Integral de Salud, y otras transferencias intergubernamentales. Por razones de transparencia, dentro de esta fuente se debería poder diferenciar en el SIAF entre los recursos que provienen del excedente de Fondoempleo transferido por las empresas mineras y los que provienen de otras transferencias intergubernamentales.

En la misma línea, para no perder en materia de transparencia presupuestal, el Ministerio de Economía y Finanzas debería detallar y explicitar los rubros que se incluyen dentro de cada fuente en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). En el caso del rubro de 18 de los gobiernos regionales es necesario que en la Consulta Amigable del SIAF se pueda distinguir los montos transferidos por cada tipo de canon, por regalías, por el saldo de balance incorporado al presupuesto por estos conceptos, así como los montos del Foniprel

y Fideicomisos Regionales incorporados en el Presupuesto Institucional Modificado.

La importancia de los recursos proveniente del aporte de las industrias extractivas es bastante diferenciada en los gobiernos regionales. En primer lugar, debido a la acumulación de los saldos de balance de años anteriores, las transferencias correspondientes al año fiscal han perdido peso relativo en el total; en algunos casos la fuente de Donaciones y transferencias tiene un peso importante en el presupuesto. Este es el caso del gobierno regional de Ancash que recibió S/. 206 millones por transferencias de canon minero lo que representa casi 10% de su presupuesto total; en cambio el saldo de balance es el monto más importante, tanto por la fuente de Rubro 18 (S/. 565 millones) como en la de Donaciones y transferencias donde se contabiliza los recursos del remanente del Fondoempleo por cerca de S/. 700 millones. En suma, ambos montos representan el 72.5% del presupuesto total.

Existen otros gobiernos regionales que tienen altos saldos de balance del rubro 18 que sobrepasan los S/. 100 millones, entre ellos tenemos a Cusco, Tacna, Pasco y Ucayali. Entre los gobiernos regionales que tienen fuertes transferencias por los recursos del remanente del Fondoempleo tenemos, además de Ancash, a Arequipa, Moquegua y Puno que tienen un monto superior a los S/. 100 millones por la fuente de Donaciones y Transferencias, tal como se aprecia en el cuadro 3.4.

En el mismo cuadro se puede observar a los gobiernos regionales que han recibido transferencias por el Foniprel y por los Fideicomisos este año. Entre los que registran más recursos por ambos conceptos están el Gobierno Regional de Cajamarca con S/. 81 millones, el Gobierno Regional de Loreto con S/. 68 millones,

1 Para mayor información ver el Reporte de vigilancia de las industrias extractivas Nro. 9, así como la cartilla de capacitación "Lo que debemos saber acerca del Canon y regalías".

y San Martín con S/. 35.3 millones. Cabe señalar que ambos fondos han permitido a los gobiernos regionales que no cuentan con los recursos del canon, acceder a estas modalidades de financiamiento de sus proyectos de inversión. Como hemos remarcado antes, si bien estas nuevas transferencias son importantes en algunos gobiernos regionales, en

total solo representan el 10% del rubro 18. El canon, sobre canon, regalías, participaciones y renta de aduanas representan el 90% restante.

¿Cómo se distribuyen los recursos del rubro 18 por tipo de gasto? En el año 2009 los gastos de capital concentran el 91% de los recur-

Cuadro 3.4

Composición del presupuesto modificado por fuente de financiamiento 2009

En millones de nuevos soles

Gobierno Regional	Transferencias 2009 (a)	Saldo de Balance y otros (b)	Foniprel y Fideicomisos (c)	Rubro 18 (a+b+c)	D y T	RO	Otros	Total
Ancash	205.8	565.1	0.0	770.9	803.3	566.8	28.6	2,169.6
Cusco	252.7	214.5	12.9	480.1	93.4	558.1	39.8	1,171.4
Piura	105.7	87.4	33.0	226.1	50.4	795.9	45.3	1,117.8
Arequipa	146.5	47.3	0.0	193.8	183.3	617.9	47.3	1,042.3
La Libertad	101.1	55.4	3.7	160.2	92.5	675.9	108.1	1,036.7
Cajamarca	63.8	79.7	81.2	224.7	76.9	659.6	25.3	986.4
Puno	79.5	41.6	8.7	129.8	109.7	712.6	22.7	974.8
Junín	18.0	19.6	16.8	54.4	45.7	713.5	29.8	843.3
Loreto	70.8	94.8	67.7	233.3	54.4	496.3	55.4	839.4
Lima	43.1	89.6	8.3	140.9	28.7	532.1	32.3	734.1
Tacna	73.2	360.5	0.0	433.7	62.5	191.8	43.2	731.2
Callao	129.8	88.5	25.8	244.1	17.3	419.3	42.6	723.3
Lambayeque	0.1	3.1	7.1	10.2	25.4	485.3	92.3	613.2
San Martín	4.1	76.3	35.3	115.6	27.1	449.5	17.8	610.1
Ayacucho	23.4	25.5	11.9	60.8	33.5	487.1	14.7	596.1
Ica	37.6	31.9	4.1	73.6	23.1	423.5	19.9	540.1
Ucayali	44.0	144.3	32.5	220.8	16.5	267.4	12.4	517.2
Huancavelica	32.1	32.5	11.8	76.4	28.1	369.8	5.4	479.6
Pasco	43.6	170.8	0.0	214.4	39.0	198.8	7.5	459.6
Huánuco	1.0	2.6	2.7	6.3	40.1	394.2	11.3	451.8
Moquegua	109.8	61.1	1.6	172.4	137.1	133.3	7.8	450.6
Apurímac	2.1	9.8	10.1	22.0	24.9	390.9	11.1	448.8
Amazonas	21.6	19.6	10.1	51.2	24.4	300.9	5.6	382.2
Tumbes	23.6	52.3	0.0	75.9	5.5	176.7	26.5	284.6
Madre de Dios	21.3	87.1	10.6	119.0	3.2	143.2	6.9	272.4
MLL	3.6	27.0	53.0	83.5	41.0	62.8	0.1	187.3
Total	1,657.5	2,487.8	448.8	4,594.1	2,087.0	11,223.1	759.9	18,664.1

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila Perú

*En Transferencias 2009 se considera los recursos del canon minero, canon y sobre canon petrolero, canon gasífero, regalías mineras, Focam, canon hidroenergético, canon pesquero, participaciones y renta de aduanas

**En la fuente Donaciones y transferencias se considera el remanente de Fondo empleo y otras.

***En Otros se considera los Recursos directamente recaudados y las Operaciones oficiales de crédito.

Cuadro 3.5

Distribución del PIM del Rubro 18 en gobiernos regionales por tipo de gasto 2004 -2009
En porcentajes y millones de nuevos soles

Tipo de Gasto	Monto (En millones de soles)						Participación (En %)					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GASTOS CORRIENTES	111	143	188	339	445	416		19%	16%	13%	13%	
Personal y obligaciones sociales	30	35	36	57	41	48		5%	4%	2%	2%	
Obligaciones previsionales	2	2	2	2	2	8		0%	0%	0%	0%	
Bienes y servicios	79	105	149	269	376	334		13%	12%	10%	11%	
Otros gastos corrientes	1	1	1	11	25	25		0%	0%	0%	0%	
GASTOS DE CAPITAL	486	741	1,282	2,193	3,280	4,177		81%	82%	87%	86%	
Inversiones	446	652	1,141	1,837	2,737	3,558		75%	72%	77%	72%	
Inversiones financieras	13	7	2	28	60	61		2%	1%	0%	1%	
Otros gastos de capital	26	83	139	328	483	558		4%	9%	9%	13%	
SERVICIO DE DEUDA	0	18	9	3	10	1		0%	2%	1%	0%	
Intereses y cargos de la deuda	0	2	0	0	0	1		0%	0%	0%	0%	
Amortización de la deuda	0	16	8	3	10			0%	2%	1%	0%	
Total	597	903	1,478	2,535	3,735	4,594		100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila Perú

tos del rubro 18 Canon, sobre canon, regalías (S/. 4,594.1 millones), siguiendo una tendencia creciente desde el año 2004, tal como se ve en el cuadro 3.5. Esta tendencia puede explicarse por el fuerte aumento del canon entre el 2006 y 2008, mientras que los tres puntos adicionales del año 2009 se deben a la incorporación de nuevos rubros de financiamiento (FONIPREL y Fideicomisos). Dentro de los gastos de capital, el principal componente es el gasto inversión y en menor medida los Otros gastos de capital, rubro donde se colocan las transferencias por canon que los gobiernos regionales realizan a las universidades públicas de los departamentos extractivos.

De otro lado, en los últimos años los gastos corrientes financiados con el rubro 18 (Recursos determinados) aumenta en términos absolutos pero en términos relativos van disminuyendo, especialmente en el 2009 (Ver cuadro 3.5). Dentro de esta genérica de gasto la partida más importante es "bienes y servicios", correspondiente a los gastos de mantenimiento de la infraestructura económica, pues de acuerdo a ley los gobiernos regionales pueden utilizar hasta el 20% del canon, sobre canon y regalías para este fin. Como parte de las medidas de la política fiscal contra cíclica, el gobierno autorizó aumentar ese porcentaje hasta el 50% para el año 2009; pero los datos del cuadro 3.5 sugieren que dicha medida no fue utilizada pues los recursos determinados destinados a bienes y servicios en el 2009 disminuyeron (a S/. 334) en lugar de aumentar con respecto al año 2008 (S/. 376 millones).

A pesar que la Ley del Canon indica que los recursos del canon, sobre canon, y regalías pueden utilizarse sólo para gastos de inversión y en menor medida para gastos de mantenimiento de la infraestructura y elaboración de proyectos, en los últimos años se han utilizado pequeños montos en otro tipo de partidas como el pago de personal y obligaciones sociales, obligaciones previsionales, y otros gastos co-

rrientes, rubros que no están considerados por dicha Ley, pero que fueron autorizados por normas de menor rango decretadas por el Ministerio de Economía y Finanzas a solicitud de algún Gobierno Regional. Este es el caso de los gobiernos regionales de Piura y Cusco que lograron que el MEF aceptara que utilicen de manera excepcional recursos del canon para el pago de personal docente.

3.2.2 Programación de los recursos del Rubro 18 en las inversiones de los gobiernos regionales

En el periodo 2004 – 2008 se producían grandes modificaciones en el presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales tanto por las mayores transferencias del canon respecto a las cifras programadas en un contexto de altos precios de los metales, como por la incorporación de los saldos de balance del año anterior. En cambio, el año 2009 el escenario internacional cambia, y los bajos precios de los metales dieron lugar a menores transferencias a las estimadas. A pesar de ello, como hemos visto, el incremento del presupuesto es alto debido a la incorporación de altos saldos de balance y a la transferencia de nuevos recursos como el Foniprel y Fideicomisos.

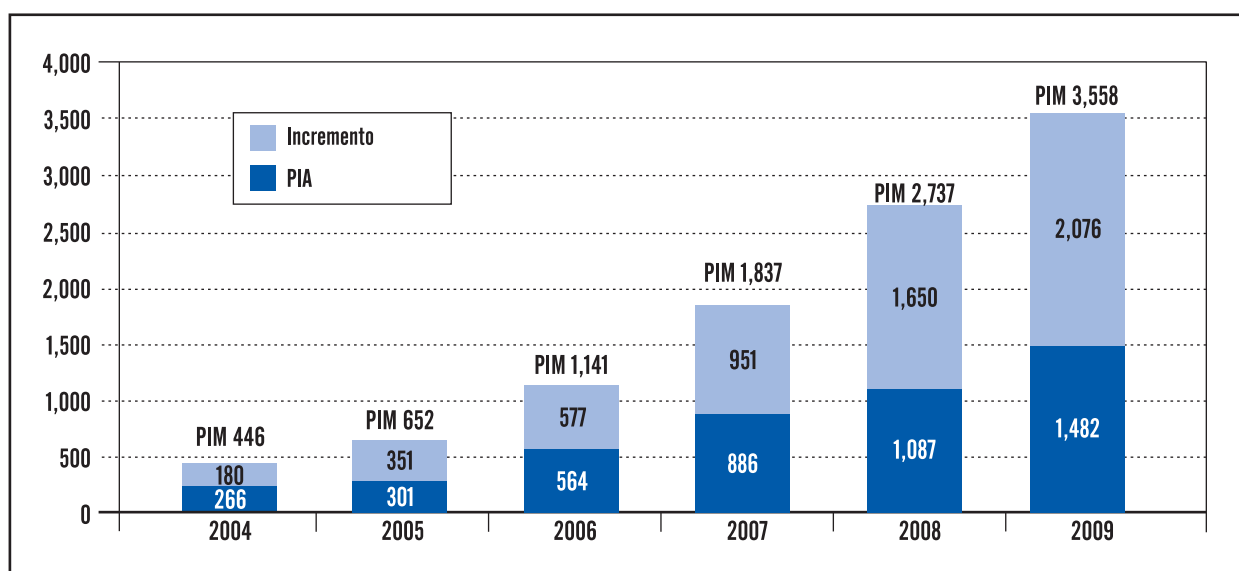
El presupuesto de inversiones financiado sólo con la fuente del Rubro 18 inició el año con S/. 1,482 millones, monto aprobado en la Ley de presupuesto público 2009. Sin embargo, luego de todas las modificaciones efectuadas durante el año el monto llegó a S/. 3,558 millones. En el periodo señalado las modificaciones al presupuesto son crecientes, tal como se aprecia en el gráfico 3.2. Así, en el 2004 las modificaciones representaron el 68% del presupuesto inicial (PIA) mientras que en el 2009 estas llegaron al 140%. Es interesante constatar que el impacto negativo de la crisis sobre las transferencias del canon en el 2009 no afectó la tendencia creciente del presupuesto financiado por el Rubro 18 "Canon, sobre canon, regalías, renta de aduanas y participaciones".

Gráfico 3.2

Modificaciones en el presupuesto de inversiones financiado con el Rubro 18

2004 – 2009

En millones de nuevos soles y porcentajes



Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila Perú

Si analizamos las modificaciones presupuestales en cada gobierno regional, encontramos que los gobiernos regionales de departamentos extractivos son los que tienen las brechas más amplias entre el PIA y el PIM (ver gráfico 3.3). Al contar con altos saldos de balance por el Rubro 18 y de Donaciones y transferencias estos gobiernos regionales tienen modificaciones presupuestales que superan el promedio general.

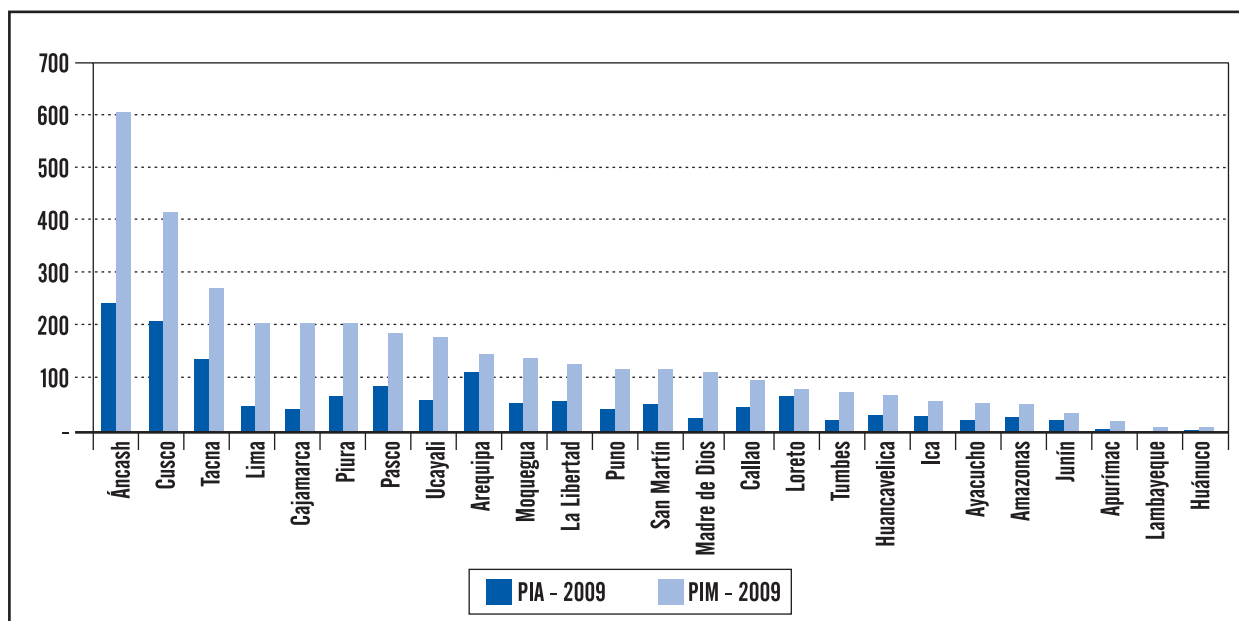
Entre los gobiernos regionales que cuentan con pocos recursos por esta fuente para financiar inversiones están los de Huánuco, Lambayeque, Apurímac, Junín, Amazonas y Ayacucho, zonas donde existe poca o nula actividad minera, petrolera o gasífera. A pesar que el gobierno regional de San Martín no cuenta con recursos por la extracción de recursos naturales, este recibe una suma considerable por Fideicomisos regionales, por el Foniprel y también por la eliminación de las exoneraciones tributarias. Los gobiernos regionales de Ayacucho, Huancave-

lica e Ica reciben también recursos por esta modalidad, además de recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM).

En el 2009 el presupuesto total de inversiones de los gobiernos regionales alcanzó los S/. 7,177 millones, cifra superior en 27% al del 2008, pero este porcentaje presenta el menor incremento de los últimos 5 años. Como podemos observar en el cuadro 3.6, en el período 2004 – 2009 las fuentes de financiamiento que han ido ganando mayor participación en el financiamiento de las inversiones de este nivel de gobierno son el Rubro 18 y las Donaciones y transferencias, que este año alcanzaron 50% y 21% del total respectivamente, mientras que en el año 2004 tenían el 43% y 9%. Como contrapartida de esta tendencia, la fuente de financiamiento Recursos ordinarios ha ido perdiendo participación en los últimos años, alcanzando el menor porcentaje (de 25%) en el 2009. (Ver cuadro 3.6).

Gráfico 3.3

Modificaciones en el presupuesto de inversiones por el Rubro 18 en los gobiernos regionales, 2009 En millones de nuevos soles



Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Vigila Perú

Cuadro 3.6

Financiamiento del PIM de inversiones en los gobiernos regionales, 2004-2009 En millones de nuevos soles y porcentajes

Fuente de Financiamiento	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rubro 18*	43%	45%	44%	44%	48%	50%
Recursos ordinarios	42%	36%	28%	34%	27%	25%
Donaciones y transferencias	9%	10%	20%	18%	21%	21%
Recursos directamente recaudados	5%	5%	4%	3%	2%	2%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	2%	4%	4%	2%	2%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
En millones de nuevos soles	1,046	1,442	2,591	4,198	5,657	7,177
Incremento	-	38%	80%	62%	35%	27%

Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Vigila Perú

*Nota: Entre 2004 y 2007 sólo consideraba el Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones. A partir del 2008 se incluye Foniprel y del 2009 los Fideicomisos.

¿Cuál es la asignación del presupuesto de inversiones según las funciones de destino? En los últimos tres años los recursos del Canon (el Rubro 18) ha sido utilizado por el conjunto de gobiernos regionales para realizar proyectos

principalmente en cuatro funciones que concentran cerca del 90% del total presupuestado con esta fuente. En primer lugar está la función Transportes que absorbe el 27% del presupuesto, aunque con una ligera tendencia a

la baja (de 32% en 2007 a 27% en 2009). En segundo lugar, la función Educación, cultura y deportes², con una participación que bordea el 20% del total. En tercer lugar, la función

Salud y Saneamiento ha ido ganando mayor participación dentro del presupuesto superando a la función Agropecuaria que en 2009 quedó en cuarto lugar (Ver cuadro 3.7)

Cuadro 3.7
Presupuesto de inversión financiado con Rubro 18 (canon) según funciones
En porcentajes

Función	PIM 2007	PIM 2008	PIM 2009
Transportes	32.0	28.0	27.0
Educación, cultura y deportes	18.3	20.2	19.8
Salud y saneamiento	14.8	15.5	19.0
Agraria	16.6	16.0	17.9
Administración y planeamiento, gestión y reserva de contingencia	4.2	9.3	5.2
Energía y recursos minerales	7.3	5.3	3.7
Defensa, seguridad nacional y orden público	1.0	2.2	2.1
Medio ambiente	0.0	0.0	1.5
Industria, comercio, servicios y turismo	1.6	1.3	1.2
Protección y previsión social	1.8	1.0	1.2
Vivienda y desarrollo urbano	2.0	0.4	0.6
Pesca	0.4	0.4	0.4
Justicia	0.0	0.2	0.2
Comunicaciones	0.0	0.2	0.2
Relaciones exteriores	0.0	0.0	0.0
Trabajo	0.0	0.0	0.0
Total en porcentajes	100	100	100
Total en millones de nuevos soles	1,837	2,737	3,558

Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Vigila Perú

2 A partir del año 2009 el clasificador funcional programático fue modificado, y algunas funciones que antes comprendían dos temas fueron separadas. Para efectos de nuestro análisis hemos usado la clasificación de los años anteriores donde Educación, cultura y deportes conformaban una sola función al igual que Salud y saneamiento.

3.2.3 Ejecución de las inversiones de los gobiernos regionales

Para medir el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución del gasto de inversión utilizamos dos indicadores: el primero mide la eficacia de gasto (gasto ejecutado/presupuesto modificado), y el segundo el crecimiento del gasto (gasto ejecutado 2009/gasto ejecutado 2008). Así, en el 2009 los gobiernos regionales lograron ejecutar en promedio el 58% del presupuesto modificado de ese año, lo que equivale a un gasto ejecutado de S/. 4,147 millones. Pero, con respecto al año anterior lograron incrementar el gasto en 51%, tal como se muestra en el cuadro 3.8.

Para describir el desempeño de los gobiernos regionales en la ejecución de las inversiones hemos ordenado la información agrupado los gobiernos regionales en cuatro rangos según el tamaño de su presupuesto modificado. En el primer grupo están cinco gobiernos regionales con presupuestos para inversiones mayores a los S/. 350 millones, entre ellos Ancash, Arequipa, Tacna, Cusco y Piura. De los cinco gobiernos regionales, los que han alcanzado ejecutar la mayor cantidad de recursos en montos absolutos son Cusco con S/. 306 millones y Arequipa con S/. 308 millones. En términos porcentuales, el gobierno regional de Arequipa alcanzó el mayor avance (80%), seguido del Cusco y Piura a una distancia mayor. El gobierno regional que de lejos cuenta con el presupuesto más alto tiene el avance de ejecución más bajo, de solo 22%. Tacna es el otro gobierno regional con una baja ejecución de 38%. (Ver cuadro 3.8).

En el segundo grupo se encuentran los gobiernos regionales con presupuestos de inversión entre 200 a 350 millones de soles. De los nueve gobiernos regionales, los que ejecutaron la mayor cantidad de recursos fueron Puno y San Martín con S/. 235 millones y S/. 223 millones, respectivamente, los mismos que

presentan los mejores resultados del grupo en términos del avance de ejecución con 82% y 97% (Ver cuadro 3.8). Lima y Cajamarca registran los menores porcentajes de avance de este grupo.

Finalmente, entre los gobiernos regionales con menor presupuesto modificado para inversiones (entre S/. 90 y 200 millones), todos ellos, salvo los gobiernos regionales de Loreto, Apurímac, Ica y Tumbes, no tienen actividades extractivas. El gobierno regional de Madre de Dios pertenece a un departamento donde hay extracción de oro pero como es informal no genera rentas para el Estado. Los que no cuentan con recursos del canon tienen presupuestos para inversiones importantes que se financian con Recursos ordinarios, Foniprel y Fideicomisos. En términos del indicador de ejecución, los que muestran una buena performance son Lambayeque y Amazonas, mientras que Ica, Madre de Dios y Apurímac se ubican por debajo del promedio general que está en 58% (Ver cuadro 3.8)

Si comparamos la ejecución 2009 respecto a la del 2008, vemos que en general los gobiernos regionales han incrementado y cumplido con la meta fijada por el MEF en 51%. El desempeño en la ejecución de las inversiones regionales, medido como el incremento de la ejecución de las inversiones en relación al año anterior, puede observarse en el Cuadro 3.8. Este cuadro nos revela la heterogeneidad que existe en el desempeño de los distintos gobiernos regionales, destacando gobiernos regionales como el de Puno, Cajamarca, Moquegua y también Ancash. También hay cuatro gobiernos regionales cuyo gasto de inversión disminuye respecto al año 2008.

A pesar del buen desempeño logrado este año, debemos resaltar que aún los saldos presupuestales no ejecutados son cuantiosos, 42% en el 2009 (fue de 52% el año 2008). Este último año el monto del saldo fue de S/. 3,029 millones, de los cuales 60% está concentrado en los seis

Cuadro 3.8

Avance en la ejecución presupuestal de inversiones en gobiernos regionales, 2008-2009 En millones de nuevos soles y porcentajes

Rango según PIM 2009 (En millones)	Gobierno Regional	Ejecución 2008			Ejecución 2009			Incremento 2009-2008	
		PIM	Ejec.	Avance de ejec.	PIM	Ejec.	Avance de ejec.	PIM	Ejec.
Mayor 350	Áncash	858	133	15%	1,356	293	22%	58%	121%
	Cusco	426	227	53%	517	306	59%	21%	35%
	Piura	226	150	67%	440	203	46%	94%	35%
	Arequipa	263	182	69%	387	308	80%	47%	69%
	Tacna	350	89	25%	371	142	38%	6%	60%
	La Libertad	265	195	74%	293	185	63%	11%	-5%
200-350	Cajamarca	251	67	27%	289	165	57%	15%	147%
	Puno	200	89	44%	285	235	82%	42%	165%
	Moquegua	273	79	29%	284	190	67%	4%	140%
	Pasco	261	78	30%	275	175	64%	5%	123%
	Ucayali	203	81	40%	232	152	66%	14%	89%
	San Martín	262	231	88%	230	223	97%	-12%	-3%
150-200	Lima Provincias	180	71	39%	226	124	55%	26%	75%
	Junín	211	108	51%	205	167	81%	-3%	55%
	Huancavelica	205	131	64%	188	132	70%	-8%	1%
	Lambayeque	190	176	92%	171	154	90%	-10%	-12%
	Metropolitano de Lima	68	45	66%	168	139	83%	146%	210%
	Amazonas	153	106	69%	166	148	89%	8%	39%
90-150	Madre de Dios	95	47	49%	165	87	53%	74%	87%
	Ayacucho	128	97	76%	161	127	79%	26%	31%
	Loreto	125	54	43%	149	113	75%	19%	108%
	Callao	76	54	71%	142	95	67%	87%	75%
	Apurímac	105	77	74%	133	72	54%	27%	-7%
	Ica	106	54	51%	129	57	44%	22%	5%
Total General	Tumbes	96	52	55%	118	81	69%	23%	55%
	Huánuco	81	68	84%	98	74	75%	21%	8%
		5,657	2,741	48%	7,177	4,147	58%	27%	51%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila Perú

primeros gobiernos regionales con mayor presupuesto y que cuentan con las mayores transferencias de canon. También en gobiernos regionales de departamentos no mineros se generan saldos pero en una proporción mucho menor que los primeros. Ello indica que la dificultad para ejecutar las inversiones de acuerdo a los presupuestos que cada gobierno regional dispone está en todos los departamentos sin importar si es extractivo o no. Sin embargo, algunos de ellos han realizado importantes esfuerzos para mejorar sus capacidades técnicas e institucionales.

¿Qué tipo de proyectos están realizando los gobiernos regionales y cuál es el ritmo de su ejecución? A manera de ilustración en el cuadro 3.9 presentamos los proyectos más importantes, por los montos presupuestados en el 2009, financiados con los recursos de canon.

En el gobierno regional de Cusco destaca la "Rehabilitación de la carretera Huambutio - Paucartambo" con un presupuesto modificado de S/. 54.2 millones, tiene un avance de ejecución de 41%. El segundo proyecto, es la "Adquisición de maquinaria y equipos para el mantenimiento de la red vial departamental de Cusco y cuenta con un presupuesto de S/. 35.1 millones para la adquisición de camiones volquetes, tractores, excavadores, camionetas, herramientas, los que han sido adquiridos casi en su totalidad. El tercer proyecto es el "Mejoramiento de la carretera Carhuamayo - Paucartambo - El Milagro - Llaupi - Oxapampa" (S/. 33.5 millones) ejecutado por el gobierno regional de Pasco; esta obra fue declarada viable en el 2005, ejecutada por la empresa Contratista Corporación Internacional (COINCO) y supervisada por la Oficina de Servicios para Proyectos de UNOPS, ha sido culminada recién a fines del 2009.

De otro lado, los proyectos que presentan un bajo porcentaje de ejecución son: el "Mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado del casco urbano de Nuevo Chimbote, Distrito de Nuevo Chimbote - Santa", del gobierno regional de Ancash que programó un monto de S/. 20.6 millones para el 2009 pero solo logró ejecutar el 2.9% de este monto. Algo similar ocurre con el proyecto "Mejoramiento y ampliación de la provisión de agua para desarrollo agrícola en el Valle de Tacna - Vilavilani II - Fase I", del gobierno regional de Tacna. Este proyecto contó con un presupuesto de S/. 28.8 millones, de los cuales ha ejecutado 8.7% debido al retraso por la evaluación que hizo el MEF a la factibilidad de este proyecto en el mes de julio para luego aprobarlo en el mes de octubre. Otros dos proyectos que cuentan con baja ejecución son los del gobierno regional de Piura "Mejoramiento de riego y generación hidroenergético del Alto Piura" y "Mejoramiento y modernización del servicio educativo del I.S.T.P Luciano Castillo Colonna de Talara", ambos con 13% de avance.

Entre los proyectos que tuvieron cerca del cien por ciento de ejecución son: la "Construcción de la presa de tierra entre los cerros Yanaorco y Paltaorco en Polobaya" y el "Mejoramiento de riego del Sub Sector Chuquibamba - Iray Condesuyos", cuyos presupuestos del 2009 han sido ejecutados al 100% por el gobierno regional de Arequipa. En segundo lugar está el polémico proyecto del gobierno regional de Ancash "Ampliación y mejoramiento del Estadio Rosas Pampa de Huaraz" con un presupuesto 2009 de S/. 26.6 millones y una ejecución del 100%. Finalmente, están los proyectos del gobierno regional de Moquegua "Construcción e implementación del hospital Ilo" y la "Reubicación y ampliación de la planta de tratamiento de aguas residuales de la ciudad de Moquegua", ambos con una ejecución cercana al cien por ciento.

Cuadro 3.9

Proyectos de inversión de los gobiernos regionales financiados con canon, 2009

En millones de nuevos soles

Gobierno Regional Ancash	PIA	PIM	Ejec.	Avance %
Ampliación y mejoramiento del Estadio Rosas Pampa de Huaraz	14.8	26.6	26.6	100.0
Mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado del casco urbano de Nuevo Chimbote, Distrito de Nuevo Chimbote - Santa	0.0	20.6	0.6	2.9
Gobierno Regional Cusco	PIA	PIM	Ejec.	Avance %
Rehabilitación de la carretera Huambutio - aucartambo - Atalaya Tramo I: Huambutio - Paucartambo (77.10 KM.)	25.5	54.2	22.2	41.0
Adquisición de maquinaria y equipos para el mantenimiento de la red vial departamental de la Región Cusco	0.0	35.1	34.3	97.7
Gobierno Regional Tacna	PIA	PIM	Ejec.	Avance %
Mejoramiento y ampliación de la provisión de agua para desarrollo agrícola en el Valle de Tacna - Vilavilani II - Fase I	0.0	28.8	2.5	8.7
Culminación de la carretera Tacna Tarata Candarave Umalso	60.0	20.9	19.5	93.4
Gobierno Regional Cajamarca	PIA	PIM	Ejec.	Avance %
Mejoramiento de la carretera EMP. PE-1NG (San Pablo) EMP. CA-102 (San Miguel De Pallaques)	0.0	13.3	13.3	100.0
Gobierno Regional Pasco	PIA	PIM	Ejec.	Avance %
Mejoramiento de la carretera Carhuamayo - Paucartambo - El Milagro - Llaupi - Oxapampa	7.0	33.5	32.6	97.4
Construcción y mejoramiento de la carretera Huachon - Huancabamba	6.0	25.3	24.2	95.7
Gobierno Regional Piura	PIA	PIM	Ejec.	Avance %
Mejoramiento de riego y generación hidroenergético del Alto Piura	8.9	32.8	3.7	11.3
Mejoramiento y modernización del servicio educativo del I.S.T.P Luciano Castillo Colonna de Talara	9.7	20.7	2.3	11.3
Gobierno Regional Arequipa	PIA	PIM	Ejec.	Avance %
Construcción de la presa de tierra entre los cerros Yanaorco y Paltarco en Polobaya, Arequipa	2.5	9.7	9.7	100.0
Mejoramiento de riego del Sub Sector Chuquibamba - Iray Condesuyos- Arequipa	0.0	9.0	9.0	100.0
Gobierno Regional Moquegua	PIA	PIM	Ejec.	Avance %
Construcción e implementación del hospital Ilo	8.7	22.6	22.4	99.3
Reubicación y ampliación de la planta de tratamiento de aguas residuales de la ciudad Moquegua	2.6	13.4	13.4	99.7
Gobierno Regional La Libertad	PIA	PIM	Ejec.	Avance %
Construcción de la segunda línea del sifón Viru	0.0	27.6	10.9	39.4
Construcción de canales integradores Valle Viru	0.0	13.7	6.4	46.8

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila Perú

3.2.4 Generación de proyectos de inversión en los gobiernos regionales

A inicios del 2000, año en que se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, la viabilidad de los proyectos de inversión se encontraba centralizada en la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas, pero a partir del 2006 se transfirió la potestad de declarar la viabilidad de los proyectos a los gobiernos regionales y gobiernos locales mediante sus respectivas OPI's. Un año después de esa medida se puede observar que el monto de los proyectos viabilizados da un salto importante, los gobiernos regionales ya podían declarar viable proyectos sin límite de monto siempre y cuando estos se encuentren en el marco de sus competencias exclusivas, excepto aquellos que se financian con recursos de endeudamiento externo.

Uno de los indicadores para medir la capacidad de elaboración de proyectos de inversión en los gobiernos regionales, es mirar la evolución del monto y número de los PIP's declarados viables. Así, observamos que en el periodo 2004 - 2009, los proyectos de inversión han

incrementado sustantivamente tanto en número como en monto, y mucho más a partir del año 2007. Sólo en el 2009 se han declarado viables 2,244 proyectos elaborados por los gobiernos regionales, por un monto total de S/. 6,810 millones, mientras que en el 2004 estos fueron 1,541 sumando un monto total de S/. 1, 238 millones. En todo el periodo 2004-2009 los proyectos declarados viables en los gobiernos regionales alcanzaron los 15,070 por un monto total de S/. 22,749 millones.

En los cuadros 3.10 y 3.11 presentamos la información sobre los proyectos generados según número, tipo (tamaño) y monto. Si bien los proyectos del tipo I y II representan el 93% del total de proyectos generados en el periodo 2004-2009, la tendencia es que la participación de los proyectos pequeños, tipo I, disminuye. Mientras que, la participación de los proyectos del tipo III y IV aumenta progresivamente, especialmente a partir del año 2007 llegando al 17% del total en el 2009 cuando en el 2004 apenas eran el 1% del total (ver cuadro 3.10). Por su parte los proyectos del tipo II recuperan su participación en los años 2008 y 2009 luego de haber disminuido en los años previos.

Cuadro 3.10

Proyectos viables de los gobiernos regionales según tipo y número 2004-2009

En porcentaje

Rango	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total de proyectos	
							Número	Porcentaje
Tipo I	72%	75%	77%	77%	62%	55%	10,531	70%
Tipo II	26%	23%	21%	18%	25%	29%	3,441	23%
Tipo III	1%	2%	2%	4%	11%	13%	870	6%
Tipo IV	0%	0%	1%	2%	2%	4%	228	2%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
N° de Proyectos	1,551	2,102	2,904	3,280	2,989	2,244	15,070	100%

Fuente: Banco de Proyectos MEF

Elaboración: Vigila Perú

Nota: Tipo I: Menor a S/. 1 millón

Tipo II: Entre S/. 1 millón y S/. 3.5 millones

Tipo III: Entre S/. 3.5 millones y S/. 8 millones

Tipo IV: Mayor S/. 8 millones

Cuadro 3.11

Proyectos viables de los gobiernos regionales según tipo y monto 2004-2009

En porcentaje

Rango	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Monto (millones)	Porcentaje
Tipo I	32%	30%	26%	12%	8%	7%	3,008	13%
Tipo II	56%	53%	45%	29%	20%	17%	6,363	28%
Tipo III	6%	13%	11%	19%	23%	22%	4,325	19%
Tipo IV	6%	3%	18%	40%	48%	53%	9,051	40%
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Monto	1,238	1,643	2,404	3,606	7,048	6,810	22,749	100%

Fuente: Banco de Proyectos MEF

Elaboración: Vigila Perú

Nota: Tipo I: Menor a S/. 1 millón

Tipo II: Entre S/. 1 millón y S/. 3.5 millones

Tipo III: Entre S/. 3.5 millones y S/. 8 millones

Tipo IV: Mayor S/. 8 millones

La información de los proyectos viables según tipo y monto muestra una tendencia más marcada según la cual, cada año los proyectos del tipo III y IV captan la mayor parte del monto total en comparación con los proyectos del tipo I y II cuyo peso relativo en el monto total disminuye constantemente. La participación de los proyectos de tipo I y II en el costo total ha disminuido desde 88% en el 2004 a 24% en el 2009, mientras que los proyectos grandes han ido incrementando su participación relativa de 12% en el 2004 a 75% en el 2009 (ver cuadro 3.11). Estos datos indican que los gobiernos regionales están generando cada vez más proyectos de mayor envergadura.

Entre los gobiernos regionales que tienen acumulados altos montos y mayor número de proyectos en el período de análisis están: el gobierno regional de Arequipa con un monto de S/. 3,260 millones en 1,206 proyectos, el gobierno regional del Cusco con S/. 2,048 millones en 1,028 proyectos, el gobierno regional de Puno con S/. 1,495 millones en 537 y el gobierno regional de Ancash con S/. 1,389 millones en 1,008 proyectos.

Con los datos de monto y número de proyectos de los cuadros anteriores podemos calcular el costo promedio de los proyectos de inversión por tipo. Una de las constataciones que permite el cuadro 3.12 es que sólo en los proyectos del tipo IV, el costo medio de los proyectos tiende a aumentar durante el período 2004-2009. En los demás tipos el costo medio de los proyectos se mantiene. El costo promedio de un proyecto regional pequeño, tipo I, varía entre S/. 200 mil y S/. 400 mil nuevos soles; mientras que el costo medio de los proyectos de tipo II, varía entre S/. 1,7 millones y S/. 1,9 millones de nuevos soles. Por su parte, el costo medio de los proyectos del tipo III se mantuvo alrededor de los S/. 5 millones.

Reconociendo que es positivo que los gobiernos regionales produzcan proyectos cada vez de mayor costo y envergadura, también debemos señalar que estos proyectos son generalmente obras de infraestructura como carreteras, canales de riego, represas, hospitales, centros educativos, etc. Lo que se ve muy poco, son proyectos o programas orientados a promover la actividad agraria, mejorar la calidad

Cuadro 3.12

Costo medio de los proyecto según tipo, en gobiernos regionales

En millones de nuevos soles

Rango	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio Total
Tipo I	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3	0.4	0.3
Tipo II	1.7	1.8	1.8	1.8	1.9	1.8	1.8
Tipo III	4.8	5.1	4.6	5.2	4.9	5.1	5.0
Tipo IV	0.0	0.0	14.9	22.0	56.6	40.2	39.7

Fuente: Banco de Proyectos MEF

Elaboración: Vigila Perú

Nota: Tipo I: Menor a S/. 1 millón

Tipo II: Entre S/. 1 millón y S/. 3.5 millones

Tipo III: Entre S/. 3.5 millones y S/. 8 millones

Tipo IV: Mayor a S/. 8 millones

de la educación o la salud. Sin embargo, para tener una idea más precisa de la naturaleza de los proyectos a los datos presentados se debería añadir la información de los proyectos según la función o programa y también mirar con mayor detalle al grupo de los proyectos grandes.

3.3 Uso del canon en los gobiernos locales

En los años 2008 y 2009 los gobiernos locales han tenido una participación creciente del gasto capital total, llegando a manejar cerca del 50% de la inversión pública. Sin embargo, este incremento en el gasto de capital no estuvo acompañado de los gastos corrientes necesarios para gestionar estos fondos, porque los recursos del canon no pueden ser utilizados

para otros fines que no sean los proyectos de inversión, elaboración de estudios de perfil y pre-factibilidad, y el mantenimiento de la infraestructura construida.

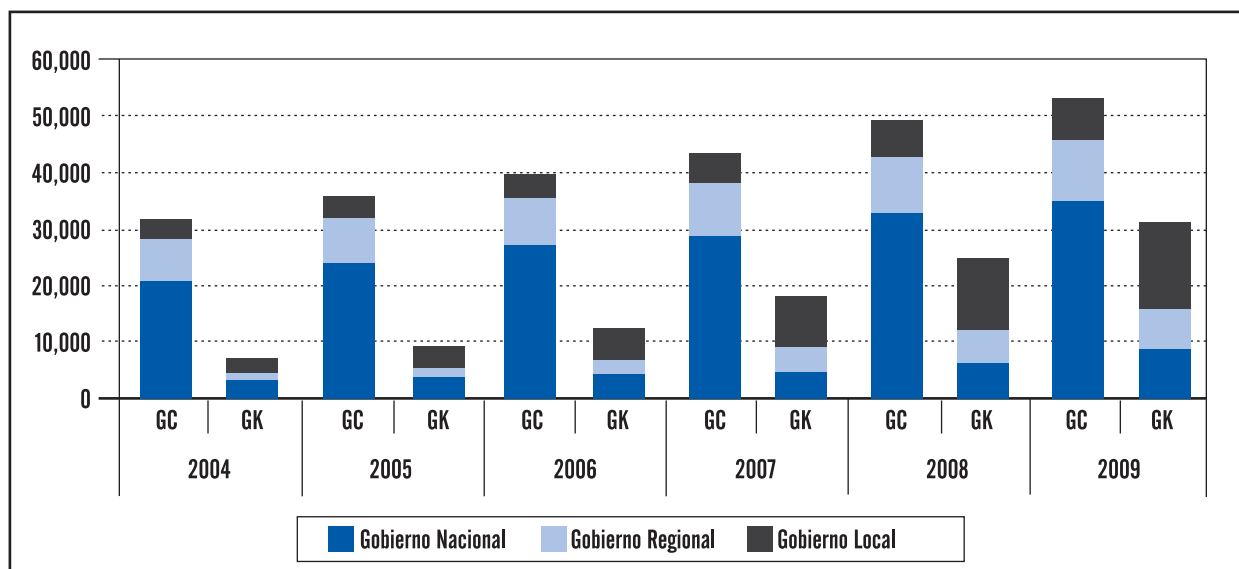
Como consecuencia de esta tendencia que se muestra en el grafico 3.5 – gastos de capital (GK) crecientes y gastos corrientes (GC) casi fijos - muchas municipalidades y algunos gobiernos regionales no cuentan con los recursos humanos capacitados ni con la organización suficiente para operar los crecientes recursos financieros que disponen. Se produce así una situación paradójica en la que una municipalidad cuenta con mucho dinero para inversiones pero tiene escasos recursos para elaborar los perfiles de proyectos, organizar los procesos públicos, supervisar las obras y administrar el dinero³.

3 En una revisión realizada para las municipalidades de la provincia de Pasco, encontramos que en las municipalidades productoras los gastos de capital representan entre 95% y 97% del presupuesto total, y los gastos corrientes entre el 3% y 5%, lo cual es claramente insuficiente.

Gráfico 3.5

Evolución del presupuesto modificado para gastos corrientes y gastos de capital por nivel de gobierno, 2004-2009

En millones de nuevos soles



Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila-Perú

3.3.1 Programación del presupuesto de los gobiernos locales por fuente de financiamiento y tipo de gasto

En las municipalidades la fuente Recursos determinados se incluye además del Rubro 18 "Canon, sobrecanon, las regalías, las rentas de aduanas y las participaciones", los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y los Impuestos municipales, cada uno con sus montos diferenciados. En el año 2009 el rubro 18 representa el 43% del presupuesto total. Al igual que en los gobiernos regionales, a partir de 2008 las transferencias del FONIPREL son incluidas en el Rubro 18 (Ver gráfico 3.6)

En los años 2008 y 2009 el Rubro 18 ha tenido una participación mayoritaria y creciente dentro del presupuesto total; en ambos años el presupuesto de apertura aumenta fuertemente principalmente con las modificaciones producto de la incorporación de los saldos de balance del año anterior. Así, el año 2008 dicho incremento fue de 134% y de 94% en el 2009, tal como se ve en el cuadro 3.13.

En los Recursos ordinarios llama la atención el gran incremento del presupuesto de apertura (en 596%) producto de las modificaciones durante el año. ¿Cómo se explica este cambio presupuestal tan brusco en esta fuente? Comparando el PIA 2008 con el PIA 2009 vemos que en este año el MEF aplicó una fuerte disminución en el presupuesto de las municipalidades (de S/. 1,264 millones a S/. 438 millones), y esto se produjo por la decisión del gobierno de recentralizar, de un lado, los recursos de algunos programas sociales que ya habían sido transferidos a los gobiernos locales regresándolos al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, y de otro, el Ministerio de Economía y Finanzas aumenta el Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) tomando recursos de las municipalidades. Sin embargo, en el transcurso del año 2009, como parte del Plan de Estímulo Económico, el gobierno transfirió recursos ordinarios adicionales a las municipalidades.

Cuadro 3.13

Modificaciones en el Presupuesto de los gobiernos locales por fuente de financiamiento En millones de nuevos soles y porcentajes

Fuente de Financiamiento	2008		2009		Incrementos			
	PIA	PIM	PIA	PIM	2008		2009	
					monto	%	monto	%
Rubro 18 "Canon, sobre canon, regalías, renta de aduanas y participaciones"	3,926	9,171	5,090	9,888	5,245	134%	4,798	94%
Fondo de compensación municipal	3,010	3,977	3,708	4,536	967	32%	828	22%
Recursos directamente recaudados	1,564	2,311	1,795	2,466	747	48%	671	37%
Recursos ordinarios	1,264	947	438	3,049	-317	-25%	2,611	596%
Impuestos municipales	875	1,437	1,222	1,630	562	64%	408	33%
Donaciones y transferencias	77	1,641	104	1,213	1,564	2031%	1,109	1066%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	164	391	80	332	227	138%	252	315%
Total	10,882	19,873	12,438	23,114	8,991	83%	10,676	86%

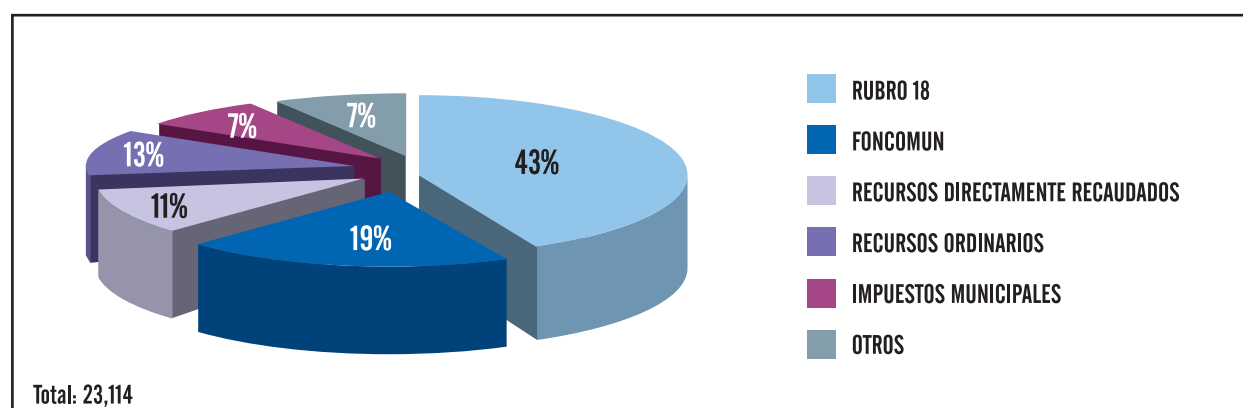
Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Vigila-Perú

Independientemente de si cuentan o no con recursos del canon, las municipalidades reciben transferencias del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que representa el 20% del total y pueden utilizarse tanto para

gasto corriente como para gastos de capital. Finalmente, los impuestos municipales aportan el 7% y se destinan a los bienes y servicios, pago de personal y en menor medida a las inversiones.

Gráfico 3.6

Composición del Presupuesto de las municipalidades por fuente de financiamiento, 2009 (En porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Vigila-Perú

De acuerdo a Ley, los recursos del canon deben destinarse a financiar proyectos de inversión, asimismo hasta un 5% para financiar la elaboración de perfiles de proyectos de inversión, y hasta 20% para el mantenimiento de infraestructura económica, concepto que se encuentra dentro del rubro de los bienes y servicios, es por ello que hay un presupuesto de S/. 730 millones dentro del gasto corriente. A pesar que no está permitido destinar recursos para el pago de personal y obligaciones sociales, en el cuadro podemos observar que hay montos destinados a esos conceptos, tal como se puede ver en el cuadro 3.14.

Del presupuesto total de inversiones de los gobiernos locales (S/. 15,334), un 58% se fi-

nancia con los recursos del Rubro 18, el Fondo de Compensación Municipal aporta el 14% y los Recursos ordinarios otro 14%. Cabe mencionar que, de las inversiones financiadas por el Canon, sobrecanon, regalías, un alto porcentaje está concentrado en las municipalidades de las regiones productoras y en especial en las municipalidades de las provincias productoras unas pocas municipalidades que son las beneficiadas con las transferencias del canon⁴.

En lo que sigue presentaremos información para las veinte municipalidades que más recursos por canon reciben en el país, sólo ellas concentran el 20% del presupuesto total de inversiones de los gobiernos locales.

Cuadro 3.14

Presupuesto del Rubro 18 (Canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones) por tipo de gasto, 2009
En millones de nuevos soles

Tipo de Gasto	PIA	PIM
Gasto Corriente	723	901
Bienes y servicios	589	730
Personal y Obligaciones Sociales	106	135
Pensiones y otras prestaciones sociales	16	18
Otros gastos	11	11
Donaciones y transferencias	2	8
Gastos de Capital	4,363	8,981
Inversiones	4,356	8,934
Donaciones y transferencias	7	43
Otros gastos	0	4
Adquisición de activos financieros	0	0
Servicios de la deuda pública	4	5
Total	5,090	9,888

Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Vigila-Perú

4 Para mayor detalle ver Reporte Nacional 9 de Industrias extractivas y también los reportes regionales respectivos.

3.3.2 Programación de las inversiones en municipalidades con mayores recursos por Canon

Producto del esquema de distribución actual del canon, que privilegia al distrito productor o a las municipalidades de la provincia productora, los recursos tienden a concentrarse en un pequeño grupo de municipalidades del departamento.

En los últimos años las regiones han recibido altos montos de canon pero una de las críticas realizadas al actual esquema de distribución de este recurso está relacionada con la desigualdad e inequidad que genera entre regiones y dentro de ellas, entre provincias y distritos. Por ejemplo, en el departamento de Ancash, los distritos y provincias productoras reciben desde hace cuatro años fuertes sumas por concepto de canon minero, pero existen otros distritos no productores que reciben sumas modestas.

Cabe recordar que el esquema de distribución del canon aprobado el año 2004 resolvió una injusticia que afectaba a los distritos productores generalmente alejados y poco poblados, y beneficiaba a las capitales de provincia y provincias más pobladas. Pero, producto del extraordinario crecimiento de los recursos del canon este esquema ha sido desbordado por la realidad de las cifras. Sobre este aspecto, se debe considerar que salvo para el distrito productor, para el resto los montos del canon se transfieren en base a criterios de población y pobreza.

Los recursos del canon, incluyendo las transferencias del año y los saldos de balance del año anterior, representan un alto porcentaje del presupuesto de inversión de las 20 municipalidades seleccionadas, entre 80% y 100% del total (ver cuadro 3.15). Hay varias municipalidades cuyo presupuesto de inversión está financiado por los recursos del Canon en un 100%. En el distrito de Echarate, ubicado en la provincia de La Convención del departamento del Cusco, donde se explota el gas de Camisea, la municipalidad tiene un presupuesto para inversiones de S/. 226.9 millones de los

cuales 98.9% son sustentados con los recursos del canon; mientras que en la municipalidad provincial de Espinar con un presupuesto de S/. 112.1 millones el canon financia 88.8% del total. La municipalidad provincial de Talara es la que tiene el menor porcentaje del grupo con el 72%. (Ver cuadro 3.15).

Para ilustrar el tema de la distribución del canon entre las municipalidades de un departamento productor con importantes recursos por canon, veamos los datos de Ancash. En el año 2009 las municipalidades de este departamento han recibido S/. 641 millones. Los datos del cuadro 3.16 diferencian los recursos de las provincias productoras y de las no productoras.

La provincia de Huari, donde opera la empresa Antamina, recibió una transferencia total de S/. 279.5 millones para todas las municipalidades de su jurisdicción, monto que representa el 44% del total correspondiente al departamento; la otra provincia productora recibe el 12%, totalizando ambos el 56% del total. El restante 44% se distribuye entre las demás 18 provincias.

A su vez, San Marcos es el distrito productor más importante y recibe S/. 113.1 millones, monto que la hace partícipe del 40% de los recursos que recibe la provincia y 18% del total del departamento. En el extremo opuesto está la municipalidad distrital de Rahuapampa de la misma provincia productora (Huari) que cuenta con una transferencia de S/. 1.8 millones. Hay municipalidades distritales de otras provincias no productoras cuyas transferencias son mucho menores.

Al final de la lista se puede observar a la provincia de Corongo, considerada como no productora, que cuenta con siete municipalidades y entre ellas se reparten S/. 3.25 millones, es decir 1% de lo que le corresponde a todo el departamento. A partir de estas cifras consideramos necesario discutir y evaluar la posibilidad de mejorar esta distribución al interior del departamento de Ancash.

Cuadro 3.15**Municipalidades con los mayores montos de inversión financiados con recursos del Canon, 2009****(En millones de nuevos soles y porcentajes)**

Departamento	Municipalidad	Presupuesto Inversión Total (1)	Presupuesto Inversión con Canon	Participación del Canon (2/1) en %
Áncash	Distrital de San Marcos	452.9	452.3	99.9
Tacna	Distrital de Ilabaya	337.8	335.0	100.0
Cusco	Distrital de Echarate	226.9	224.4	98.9
Tacna	Distrital de Ite	215.7	214.8	99.6
Moquegua	Provincial de Mariscal Nieto – Moquegua	161.7	143.3	88.6
Tacna	Provincial de Jorge Basadre – Locumba	156.7	156.1	99.6
Tacna	Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa	155.5	155.1	100.0
Cajamarca	Provincial de Cajamarca	156.1	120.2	77.0
Tacna	Provincial de Tacna	119.5	98.0	82.0
Cusco	Provincial de Espinar	112.1	99.6	88.8
Áncash	Distrital de Independencia	115.5	111.5	96.5
Arequipa	Distrital de Cerro Colorado	99.6	82.0	82.3
Áncash	Distrital de Chavín de Huántar	96.1	95.3	99.1
Moquegua	Provincial de Ilo	104.3	90.6	86.8
Pasco	Provincial de Pasco - Chaupimarca	86.3	82.4	95.5
Moquegua	Distrital de Torata	100.3	95.5	95.2
Áncash	Provincial de Huaraz	74.0	60.8	82.2
Pasco	Distrital de Yanacancha	65.4	63.4	96.9
Áncash	Provincial de Huari	63.2	61.3	96.9
Piura	Provincial de Talara - Pariñas	92.9	67.2	72.3

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila-Perú

Cuadro 3.16**Transferencia de canon minero a municipalidades de Ancash 2009****En millones y porcentajes**

Lugar	Transferencia	Participación
2009 - Departamento 02: Ancash	641.11	100%
Provincias productoras		
Provincia de Huari	279.56	44 %
Municipalidad Distrital de San Marcos	113.11	18 %
Municipalidad Distrital de Chavin de Huantar	31.51	5 %
Municipalidad Provincial de Huari	24.82	4 %
Municipalidad Distrital de Huachis	15.06	2 %
Municipalidad Distrital de Ponto	13.98	2 %
Municipalidad Distrital de Cajay	11.42	2 %
Municipalidad Distrital de San Pedro de Chana	10.30	2 %
Municipalidad Distrital de Huantar	9.03	1 %
Municipalidad Distrital de Paucas	7.68	1 %
Municipalidad Distrital de Huacachi	7.65	1 %
Municipalidad Distrital de Masin	7.03	1 %
Municipalidad Distrital de Huacchis	6.86	1 %
Municipalidad Distrital de Rapayan	6.73	1 %
Municipalidad Distrital de Anra	6.51	1 %
Municipalidad Distrital de Uco	6.02	1 %
Municipalidad Distrital de Rahuapampa	1.82	0 %
Provincia de Huaraz	75.42	12 %
Provincias no productoras		
Provincia de Santa	86.89	14 %
Provincia de Yungay	20.42	3 %
Provincia de Huaylas	20.09	3 %
Provincia de Pallasca	19.72	3 %
Provincia de Carhuaz	16.22	3 %
Provincia de Sihuas	16.16	3 %
Provincia de Bolognesi	14.16	2 %
Provincia de Casma	13.32	2 %
Provincia de Mariscal Luzuriaga	12.88	2 %
Provincia de Pomabamba	12.82	2 %
Provincia de Carlos Fermin Fitzcarrald	11.92	2 %
Provincia de Huarmey	8.97	1 %
Provincia de Recuay	8.32	1 %
Provincia de Antonio Raimondi	7.76	1 %
Provincia de Ocros	4.95	1 %
Provincia de Aija	4.34	1 %
Provincia de Asuncion	3.96	1 %
Provincia de Corongo	3.25	1 %

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila-Perú

3.3.3 Ejecución de las inversiones en municipalidades con mayor presupuesto por canon

El desempeño en la ejecución de los gastos de inversión de las 20 municipalidades que más canon reciben en el país es bastante heterogéneo, según muestran los indicadores de avance de ejecución y de crecimiento del gasto, que presenta el cuadro 3.17. En efecto, por un lado, de acuerdo al indicador de avance de ejecución hay municipalidades con porcentajes muy por debajo del promedio (de 38,6%), tal es el caso de Ilabaya, Ite, Independencia o Huaraz; por el otro, con un mejor desempeño aparecen Echarate, Mariscal Nieto o Gregorio Albarracín con cifras por encima del promedio.

Si bien el avance de ejecución del año 2009 es, en promedio, ligeramente superior al alcanzado en el año 2008 (de 37,3%), hay varias municipalidades cuyo desempeño ha desmejorado, es el caso de Ite, Ilabaya o Huaraz. Pero también, hay municipalidades que muestran mejoras, como ocurre con San Marcos, Echarate o Chavín de Huántar.

El indicador que mide el crecimiento del gasto ejecutado muestra que las municipalidades de San Marcos, Jorge Basadre, Echarate, Gregorio Albarracín han logrado aumentar de manera sustancial su capacidad de gasto en el 2009 respecto al año anterior. La otra cara de la moneda la muestran aquellas municipalidades cuyo gasto ejecutado ha disminuido, tal como ocurrió en Torata, Jorge Basadre y otros.

El gasto total ejecutado por las 20 municipalidades el año 2009 es mayor en 31% comparado con el monto del 2008, no obstante ello, la participación relativa en el total disminuyó de 14% a 12%.

Un aspecto a tener en cuenta cuando se evalúa el desempeño de este grupo de municipalidades, es ver en cuáles se dio el aumento de los recursos del canon de manera súbita y en montos elevados. Una pregunta que adquiere pertinencia es la siguiente: ¿Se debería esperar o

exigir que estas municipalidades gasten la totalidad del presupuesto que disponen cada año? Nosotros sostenemos que, considerando la capacidad institucional de estas municipalidades, presionarlas a ejecutar un mayor gasto conlleva el riesgo de afectar la calidad del mismo y aumentar la corrupción. Veamos un caso ilustrativo.

Hace cinco años la municipalidad distrital de San Marcos tenía un presupuesto para inversiones que no llegaba al millón de soles por año y su capacidad institucional correspondía a ese tamaño de presupuesto. A partir del 2005 empieza a recibir sumas crecientes por concepto de Canon al ser el distrito productor donde opera la empresa minera Antamina. El año 2009 su presupuesto modificado de inversiones fue de S/. 443 millones y el año 2008 de S/. 389 millones, de los cuales cerca de la mitad son los saldos presupuestales no ejecutados que se trasladan al año siguiente. El gasto de inversión ejecutado por esta municipalidad pasa de S/. 37 millones en el 2008 a S/. 103 millones en el 2009, lo cual significa un salto que cabe resaltar, pero que no es aconsejable si no está acompañado de cambios en la capacidad institucional y en los recursos humanos técnicos encargados de la evaluación e implementación de los proyectos. Decimos esto porque presionar un gasto público acelerado por encima de las capacidades institucionales de las municipalidades y sin contar con indicadores ni información sobre la calidad del gasto es inducir un gasto de mala calidad y con corrupción.

En este caso, ¿qué hacer con el dinero restante? Nosotros proponemos que asegurando un ritmo de inversión que permita un mínimo de calidad, con el dinero restante se debería evaluar la posibilidad de constituir fondos de ahorro que permitan generar un flujo constante de ingresos a futuro, para cuando los recursos se agoten. Otro camino es mejorar la distribución del canon al interior del mismo departamento, producto de un acuerdo de las fuerzas políticas y sociales de la región, orientado a disminuir las inequidades existentes. Cusco,

Cuadro 3.17

Avance en la ejecución de las inversiones de los gobiernos locales
En millones de nuevos soles y porcentajes

Departamento	Municipalidad	2008			2009			Incremento	
		PIM	Gasto Ejecutado	Avance ejecución (%)	PIM	Gasto Ejecutado	Avance ejecución (%)	PIM	Gasto Ejecutado
Áncash	Distrital de San Marcos	388.9	37.4	9.6%	443.3	103.7	23.4%	14.0%	177.3%
Tacna	Distrital de Ilabaya	275.2	60.6	22.0%	338.0	46.3	13.7%	22.8%	-23.6%
Cusco	Distrital de Echarate	215.7	151.7	70.3%	224.1	187.6	83.7%	3.9%	23.7%
Tacna	Distrital de Ite	154.8	35.9	23.2%	205.1	27.0	13.1%	32.5%	-24.9%
Moquegua	Provincial de Mariscal Nieto - Moquegua	208.4	149.3	71.6%	156.9	96.8	61.7%	-24.7%	-35.2%
Tacna	Provincial de Jorge Basadre - Locumba	134.7	23.1	17.1%	156.7	37.2	23.8%	16.3%	61.3%
Tacna	Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa	151.7	65.6	43.2%	155.6	106.4	68.3%	2.6%	62.1%
Cajamarca	Provincial de Cajamarca	145.3	43.2	29.7%	145.1	46.1	31.8%	-0.1%	6.7%
Tacna	Provincial de Tacna	151.7	65.6	43.2%	119.4	70.9	59.4%	-21.3%	8.1%
Cusco	Provincial de Espinar	99.1	30.1	30.4%	112.9	50.4	44.6%	13.9%	67.5%
Áncash	Distrital de Independencia	85.9	25.4	29.6%	111.1	22.0	19.8%	29.3%	-13.5%
Arequipa	Distrital de Cerro Colorado	59	12.8	21.7%	95.9	36.3	37.8%	62.6%	183.5%
Áncash	Distrital de Chavín de Huántar	88.3	37	41.9%	95.4	58.5	61.3%	8.1%	58.1%
Moquegua	Provincial de Ilo	109.4	45.6	41.7%	93.4	37.0	39.6%	-14.6%	-18.8%
Pasco	Provincial de Pasco - Chaupimarca	72.4	27	37.3%	86.4	39.6	45.8%	19.4%	46.7%
Moquegua	Distrital de Torata	104.8	74.8	71.4%	74.3	41.8	56.3%	-29.1%	-44.1%
Áncash	Provincial de Huaraz	64.3	20.5	31.9%	71.8	13.8	19.2%	11.7%	-32.6%
Pasco	Distrital de Yanacancha	57.7	23.7	41.1%	63.6	22.7	35.6%	10.2%	-4.4%
Áncash	Provincial de Huari	69.6	44.8	64.4%	63.1	32.6	51.7%	-9.3%	-27.1%
Piura	Provincial de Talara - Pariñas	57.2	29.9	52.3%	57.1	30.5	53.4%	-0.2%	2.0%
Subtotal (A)		2,694.1	1,004.0	37.3%	2,869.3	1,107.3	38.6%	6.5%	10.3%
Total de los Gobiernos Locales (B)		12,890	7,122	55%	15,334	9,324	60.8%	19.0%	30.9%
A/B		21%	14%	-	19%	12%	-	-	-

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila Perú

Tacna, Cajamarca son otros departamentos en donde se hace impostergable esta discusión y acuerdo.

¿Cuáles son las características de los proyectos que ejecutan estas municipalidades? ¿Qué número de proyectos manejan estas municipalidades? A modo de ilustración, en el cuadro 3.18 presentamos los principales proyectos de inversión (por el monto) de las municipalidades con mayores recursos. Los proyectos son de diversa índole y están orientadas principalmente a las funciones de transporte vial, agropecuaria, saneamiento, educación y cultura.

Una primera característica de los programas de inversión de estas municipalidades es que manejan cada año un número grande de proyectos, lo cual puede terminar complejizando su manejo administrativo y técnico. Haciendo un rastreo rápido de datos, encontramos que el número de proyectos programados para el 2009 por estas municipalidades varía entre 49 y 398, correspondiendo este último a la municipalidad de Echarate, en el Cusco, y el otro a la de Ite, en Tacna. La municipalidad de San Marcos maneja 93 proyectos, Talara (con el menor presupuesto del grupo) tiene 138 proyectos, tal como se muestra en el cuadro 3.18.

Cuadro 3.18

Número de proyectos incorporados al presupuesto 2009 en municipalidades seleccionadas

Departamento	Municipalidad	Número de Proyectos en el SIAF (2009)
Cusco	Distrital de Echarate	398
Tacna	Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa	279
Arequipa	Distrital de Cerro Colorado	209
Áncash	Provincial de Huaraz	169
Moquegua	Provincial de Ilo	159
Tacna	Distrital de Ilabaya	151
Tacna	Provincial de Jorge Basadre – Locumba	150
Moquegua	Provincial de Mariscal Nieto – Moquegua	144
Piura	Provincial de Talara - Pariñas	138
Tacna	Provincial de Tacna	126
Pasco	Provincial de Pasco - Chaupimarca	115
Moquegua	Distrital de Torata	112
Áncash	Distrital de Independencia	112
Cusco	Provincial de Espinar	108
Pasco	Distrital de Yanacancha	102
Áncash	Distrital de Chavín de Huántar	96
Cajamarca	Provincial de Cajamarca	95
Áncash	Distrital de San Marcos	93
Tacna	Distrital de Ite	49
Áncash	Provincial de Huari	49

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila Perú

En cuanto a la ejecución de los proyectos con mayor presupuesto podemos encontrar lo siguiente (cuadro 3.19): La Municipalidad de Ilabaya programó dos proyectos por montos grandes pero obtuvo un nulo avance en el año. Uno de estos proyectos es el "Mejoramiento de la carretera Camiara-Toquepala-Mirave", según la prensa local el retraso se debe a que la licitación pública para la elaboración del expediente técnico y ejecución de la obra se suspendió. El otro proyecto, la "Construcción de defensa ribereña y encauzamiento del río Ilabaya y Locumba en los sectores de Chejaya, Ilabaya, Mirave y Oconchay", este fue declarado viable y con presupuesto de ejecución para el 2009, pero aún no se ha avanzado – según se dice – debido al incremento del flujo y caudal de los ríos.

La Municipalidad Distrital de Ite cuenta con el proyecto "Mejoramiento del sistema de riego de la localidad de Ite" que tiene un presupuesto modificado de S/. 85 millones. La nula ejecución se debe a que el proyecto fue declarado viable en noviembre del 2009, lo cual quiere decir que tenía sólo dos meses de ese año para

convocar a la elaboración del expediente técnico. En el caso del proyecto "Mejoramiento de la red de servicio eléctrico del distrito de Locumba" de la Municipalidad Provincial de Jorge Basadre tiene un avance nulo debido a que el perfil del proyecto se encuentra observado por el SNIP y actualmente está en evaluación.

Los proyectos que tienen un mayor avance son: el proyecto "Construcción de estadios" a cargo de la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, con un avance de 95.4%; el proyecto "Construcción de pistas y veredas" de la Municipalidad Provincial de Pasco tiene un avance de 88.4%. Asimismo, el proyecto "Construcción de trochas carrozables" de la Municipalidad Distrital de Echarate tiene un avance de 83.4%.

Las fichas de proyectos que cuelga el SIAF deberían servir para que los ciudadanos se hagan una idea mejor de los proyectos, pero, hemos visto que con frecuencia estas fichas están sin información y cuando esta existe no sirve para hacerse una idea al menos general de la naturaleza del proyecto.

Cuadro 3.19

Principales proyectos ejecutados por las municipalidades con mayores transferencias de canon, 2009 (En millones de nuevos soles)

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	PIA	PIM	Ejec.	Avance
Construcción de locales comunales	4.4	36.4	6.0	16.5
Ampliación de centros educativos	0.0	31.4	9.8	31.1
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUARI	PIA	PIM	Ejec.	avance
Construcción de sistema de riego	2.4	6.1	3.2	52.7
Mejoramiento de sistema de abastecimiento de agua potable	3.7	5.3	1.9	36.6
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE INDEPENDENCIA	PIA	PIM	Ejec.	avance
Instalación de la forestación participativa campesina y aprovechamiento de la biodiversidad en la cordillera blanca y negra	3.2	6.7	2.2	32.4
Pavimentación de calles	4.7	5.8	0.7	12.0
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUARAZ	PIA	PIM	Ejec.	avance
Construcción del centro cultural de la provincia de Huaraz	6	16	0	0.1
Mejoramiento de vías urbanas	2	4	1	18.4

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ILABAYA	PIA	PIM	Ejec.	avance
Mejoramiento de la carretera Camiara - Toquepala - Mirave	0.0	91.7	0.0	0.0
Construcción de defensa ribereña y encauzamiento del río Ilabaya y Locumba en los sectores de Chejaya, Ilabaya, Mirave y Oconchay.	0.0	72.6	0.0	0.0
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ITE	PIA	PIM	Ejec.	avance
Mejoramiento del sistema de riego de la localidad de Ite	9.4	85.1	0.0	0.0
Mejoramiento de sistema de abastecimiento de agua potable	2.0	25.5	0.0	0.0
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE JORGE BASADRE - LOCUMBA	PIA	PIM	Ejec.	avance
Construcción de carretera Locumba Margarata a nivel de asfaltado - provincia de Jorge Basadre, Tacna	0.0	24.4	14.3	58.5
Mejoramiento de la red de servicio eléctrico del distrito de Locumba, provincia de Jorge Basadre - Tacna	0.8	5.8	0.0	0.0
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATE	PIA	PIM	Ejec.	avance
Construcción de trochas carrozables	19.3	54.7	45.6	83.4
Construcción del sistema eléctrico rural aislado de las comunidades del río Urubamba y Sepahua	11.0	8.2	5.6	68.1
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ESPINAR	PIA	PIM	Ejec.	avance
Mejoramiento del sistema de agua, desagüe y tratamiento de aguas residuales de espinar.	7.6	14.5	0.1	0.8
Mejoramiento de accesos y construcción de puente San Martín sobre el río Ccañipia	0.0	10.4	2.8	27.0
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MARISCAL NIETO - MOQUEGUA	PIA	PIM	Ejec.	avance
Construcción e implementación del terminal terrestre del distrito de Moquegua, provincia de Mariscal Nieto	7.0	17.5	3.6	20.7
Construcción de estadios	1.0	17.1	16.4	95.4
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TORATA	PIA	PIM	Ejec.	avance
Ampliación de canales de regadío	4.6	8.4	2.7	31.8
Mejoramiento, ampliación del sistema de agua potable y desagüe del área urbana	0.0	6.2	0.2	2.6
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PASCO - CHAUPIMARCA	PIA	PIM	Ejec.	avance
Mejoramiento y ampliación de los servicios de saneamiento y fortalecimiento institucional integral de la Emapa Pasco	0.0	13.1	7.3	55.9
Construcción de pistas y veredas	0.0	7.4	6.5	88.4
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CAJAMARCA	PIA	PIM	Ejec.	avance
Construcción de coliseos	5.4	40.5	0.2	0.5
Pavimentación de calles	0.6	8.1	4.0	49.0
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TALARA - PARIÑAS	PIA	PIM	Ejec.	avance
Rehabilitación y ampliación de redes de agua y alcantarillado del AA.HH. José Abelardo Quiñones	0.0	2.9	2.5	85.0
Construcción de infraestructura de protección de los pozos de captación y rehabilitación de los reservorios de almacenamiento en la quebrada Fernandes - Barrancos - Máncora	0.5	2.2	2.2	99.8

Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Vigila-Perú

3.4 Uso del canon en las universidades

3.4.1 Transferencias de canon a las Universidades Públicas

Las Universidades Públicas que se encuentran en el territorio peruano pertenecen al sector Educación del Gobierno Nacional. Si bien pertenecen al gobierno nacional, las universidades son un pliego autónomo del Ministerio de Educación y se financian con los recursos públicos. Son recursos económicos de las Universidades, las asignaciones provenientes del Tesoro Público, los ingresos propios y los provenientes de leyes especiales. (Ley 2373, Ley Universitaria, capítulo XII del régimen económico)

Una disposición de la Ley 28322, Ley del canon Minero aprobada en el año 2004, autoriza a los gobiernos regionales a transferir el 20% del monto que reciben por canon minero a las universidades públicas e institutos del departamento de su circunscripción. Las transferencias del canon a las universidades muestran una tendencia creciente en el periodo 2005-

2008, pero en el 2009 en algunos lugares se ve una disminución asociada a la caída de los precios de los metales, tal como se muestra en el cuadro 3.20. De acuerdo a Ley estos recursos deben ser utilizados para el mejoramiento de la infraestructura universitaria y para la investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional, la salud pública, sanidad agropecuaria, preservación de la biodiversidad y el ecosistema de la zona.

Entre las universidades nacionales que más recursos por canon han recibido desde el año 2005 están las del departamento de Ancash, la Universidad Santiago Antúnez de Mayolo y la Universidad Nacional del Santa; en segundo lugar en la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, en tercer lugar en la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann de Tacna y cuarto la Universidad Nacional de Cajamarca.

En la Universidad Nacional de Moquegua las transferencias se incrementaron, mientras que en la Universidad Nacional Jorge Basadre se redujo debido a que la nueva modalidad de distribución del canon entre los departamen-

Cuadro 3.20

Transferencias del canon, sobre canon, regalías a las universidades públicas (En millones de nuevos soles)

Departamento	Universidad Nacional	Transferencias a las Universidades Públicas					
		2005	2006	2007	2008	2009	Total 2005-2009
Ancash	UN Santiago Antunez de Mayolo/ UN Universidad del Santa	2.5	17.4	81.4	63.1	49.4	214.0
Tacna	UN Jorge Basadre Grohmann	7.6	16.0	38.7	35.6	17.8	115.7
Cajamarca	UN de Cajamarca	14.3	17.8	29.3	8.9	12.0	82.3
Moquegua	UN de Moquegua*	7.4	1.5	0.3	9.5	20.9	39.7
Arequipa	UN San Agustín	2.8	3.6	7.9	21.8	28.5	64.6
Cusco	UN San Antonio Abad del Cusco**	16.0	23.1	43.8	45.8	50.3	179.1
La Libertad	UN Trujillo	0.9	2.7	14.2	13.2	19.1	50.1
Ica	UN San Luis Gonzaga	0.4	1.4	3.3	3.1	6.0	14.2
Piura	UN Luciano Castilla ***	9.7	12.9	13.4	13.2	20.8	70.1

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila Perú

*La Universidad Nacional de Moquegua se creó en el año 2005, en el año 2007 se aprueba el proyecto de desarrollo institucional

** Se suman las transferencias por canon minero y gasífero

*** Son las transferencias del canon petrolero

tos de Moquegua y Tacna ha generado mayores transferencias hacia el primero.

3.4.2 Programación y ejecución de las inversiones en las Universidades Públicas

Según su localización las universidades públicas reciben transferencias de canon minero, canon petrolero y gasífero. La universidad que más recursos ha obtenido en el 2009 es la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, con un presupuesto de S/. 152.1 millones que proviene del canon minero y del canon gasífero. La Universidad Nacional de Trujillo al igual que la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa a comenzó a incrementar fuertemente su presupuesto de inversiones a partir del año 2007.

De manera similar que los gobiernos regionales y locales, las universidades públicas tienen dificultades para ejecutar los recursos crecientes que reciben por canon, los cuales como indicamos deben financiar proyectos de inversión en infraestructura y equipos, desarrollo de estudios e investigaciones científicas. La presencia de saldos presupuestales crecientes cada año, es también una característica de las universidades en donde, se supone, debería haber mayores capacidades para formular y ejecutar proyectos de este tipo.

Las universidades que presentan los avances de ejecución más bajos en el año 2009 son la San Antonio Abad del Cusco y la Universidad Nacional de Cajamarca, las mismas que cuentan con mayores recursos. Cabe señalar que este desempeño poco eficaz de estas universidades se observa desde hace cinco años (ver cuadro 3.21). Por los indicadores que muestra, la Universidad Nacional Jorge Basadre de Tacna, forma parte de este grupo.

Por otro lado, las universidades que han presentado un mejor desempeño en la ejecución de sus inversiones son la Universidad San Luis Gonzaga de Ica y Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, con avances mayores al 50%. Las universidades que ejecutaron el mayor monto el año 2009 son la universidad San Luis Gonzaga y la Antúnez de Manolo. En general, las Universidades Públicas tienen un desempeño poco eficaz en el manejo de los recursos para inversiones, estudios e investigación.

¿Qué tipo de proyectos ejecutan las universidades públicas? Según la Ley de Presupuesto Público del año fiscal 2009, las universidades públicas e institutos tecnológicos que reciben transferencias del canon, sobrecanon y regalía minera serán utilizados en el financiamiento y cofinanciamiento de investigaciones de ciencia aplicada relacionadas con la salud pública, y prevención de enfermedades endémicas, sanidad agropecuaria, preservación de la biodiversidad y el ecosistema de la zona geográfica de influencia donde se desarrollan las actividades económicas extractivas, asimismo para la utilización eficiente de energías renovables y procesos productivos⁵.

Finalmente, podrá usarse para el financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento que permitan fortalecer los ámbitos de investigación mencionados y vinculados a los fines de la universidad que no contemplen fines empresariales, entre ellos pueden estar infraestructura física y en ningún caso se podrá hacer uso para el pago de remuneraciones o retribuciones del personal⁶.

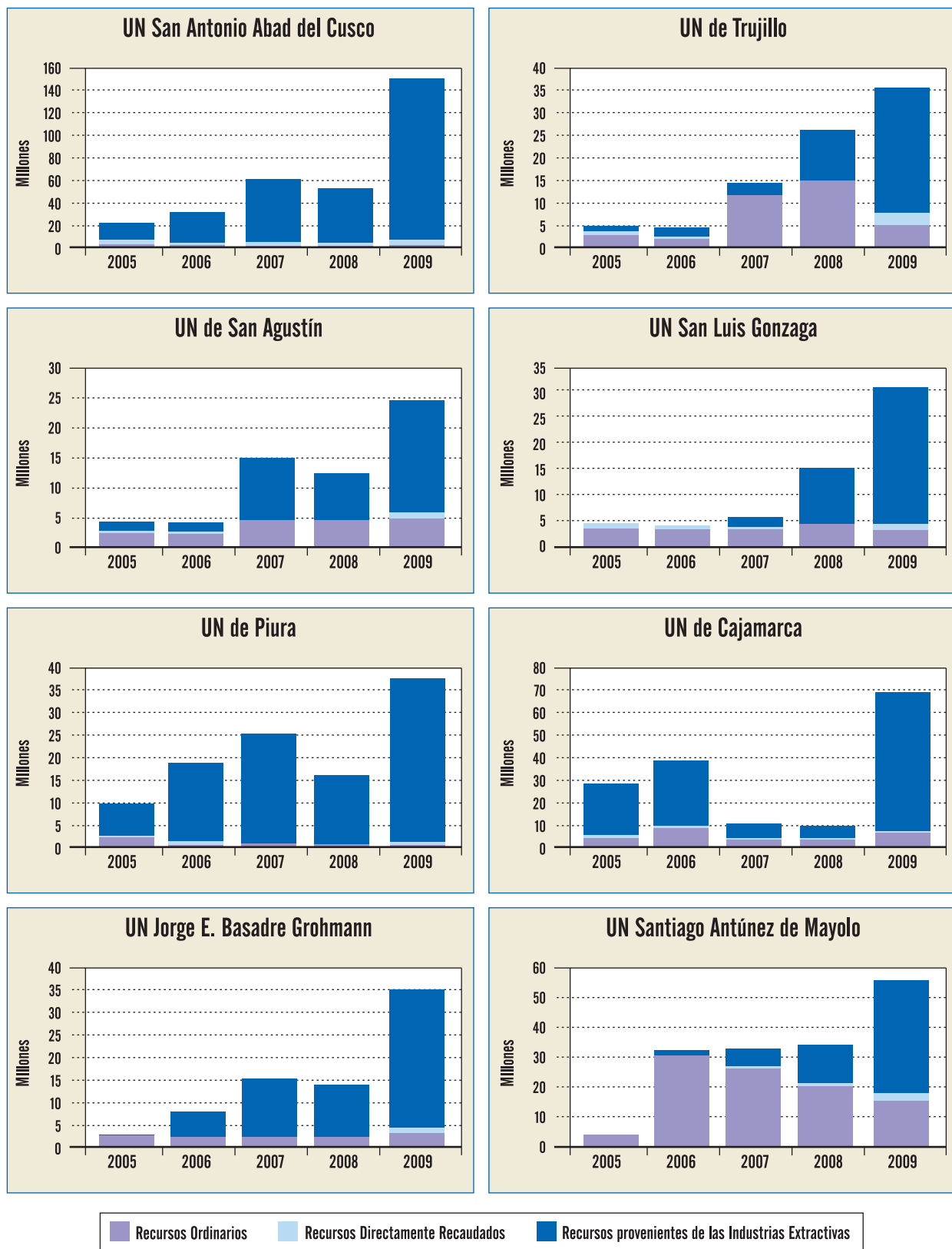
En el cuadro 3.22 se puede ver las principales actividades y proyectos en las Universidades Públicas financiados con los recursos del ca-

5 Ley N° 29142, Ley de Presupuesto Público para el año fiscal del 2008.

6 Ley N° 29142, Ley de Presupuesto Público para el año fiscal del 2008.

Gráfico 3.7

Presupuesto de inversión en investigación científica y tecnológica por fuente de financiamiento en las Universidades Públicas 2005 - 2009 (En millones de nuevos soles)



Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila Perú

Nota: Dentro de los recursos provenientes de las Industrias Extractivas se consideran las fuentes de financiamiento de Donaciones y transferencias y Recursos determinados.

Cuadro 3.21

Ejecución del presupuesto de inversiones de las universidades públicas 2005-2009
En millones de nuevos soles y porcentajes

Universidad	2005			2006			2007			2008			2009		
	PIM	Ejec	Avance	PIM	Ejec	Avance	PIM	Ejec	Avance	PIM	Ejec	Avance	PIM	Ejec	Avance
U.N. San Antonio Abad	23	6	25%	34	7	20%	63	14	22%	53	11	20%	152	16	11%
U.N. Trujillo	5	3	66%	5	3	74%	15	2	16%	26	14	54%	36	12	34%
U.N. San Agustín	5	3	56%	4	3	68%	15	9	57%	13	10	80%	24	10	43%
U.N. San Luis Gonzaga	5	3	75%	4	3	84%	6	2	41%	15	10	63%	31	30	96%
U.N. de Piura	10	7	69%	19	9	46%	25	14	57%	16	8	52%	38	15	41%
U.N. de Cajamarca	28	6	22%	39	11	29%	12	5	42%	11	4	33%	69	5	7%
U.N. Jorge Basadre Grohmann	3	3	100%	8	4	51%	16	4	28%	14	4	29%	35	6	18%
U.N. Santiago Antunez de Mayolo	5	3	61%	33	5	16%	33	7	20%	34	11	31%	56	23	41%
U.N. del Santa	9	4	46%	13	9	69%	15	1	5%	14	1	10%	4	2	60%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila Perú

non. En la mayoría de ellos, el avance de ejecución es bajo salvo en las universidades San Luis Gonzaga de Ica y en la de Piura, donde sus principales proyectos han tenido avances de ejecución superiores al 70%. A pesar que el desarrollo de estudios, investigaciones y estadísticas en la Universidad Nacional de Piura cuenta con considerables recursos para ello, estos no han sido ejecutados.

En la Universidad San Antonio Abad del Cusco se programó S/. 97 millones para inversiones en desarrollo de estudios, investigación y estadísticas, que comprende algunas adquisiciones de equipos, terrenos, vehículos, y construcción de infraestructura para las diferentes carreras profesionales como Turismo, Educación y para el equipamiento de laboratorios de las facultades de Ingeniería Eléctrica e Ingeniería de Minas. De ese monto programado sólo se ha podido ejecutar 1%. De otro lado, los proyectos con mayores presupuestos de la Universidad Nacional Jorge Basadre de Tacna como el "mejoramiento de la facultad de ciencias contables y financieras", la "ampliación de los laboratorios de la facultad de enfermería" no han sido ejecutados.

Entre otras universidades que programaron importantes recursos para el desarrollo de estudios, investigaciones y estadísticas, pero que no los han ejecutado está la recién conformada (2005) Universidad Nacional de Moque-

gua⁷, la cual recién este año comenzó a funcionar. Tiene nula ejecución en el "mejoramiento del servicio del centro preuniversitario de la universidad" que es el proyecto con mayores recursos financiados con canon.

Los recursos económicos de los que disponen actualmente varias universidades públicas, deberían ser utilizados para impulsar las investigaciones en ciencia y tecnología que contribuyan al desarrollo. Sin embargo, tal como van las cosas hay señales de que los proyectos elaborados y en ejecución no están bien encaminados hacia el cumplimiento del objetivo antes anotado - que está claramente establecido en la Ley - porque lamentablemente las universidades públicas de las regiones han perdido sus capacidades institucionales y humanas para la investigación. ¿Cómo fortalecer la capacidad de producir investigación en ciencia y tecnología de las universidades públicas que hoy cuentan con recursos del canon? Nosotros planteamos que, en el corto y mediano plazo, una manera de hacerlo es mediante el establecimiento de convenios y alianzas estratégicas con otras universidades, centros de investigación nacionales y extranjeros. El mejoramiento genético en la producción de alpacas en el sur, el aprovechamiento de la enorme biodiversidad, los efectos del cambio climático en las actividades económicas, en particular la agrícola y pesquera son algunos ejemplos de una larga lista de temas que están en la agenda de prioridades.

7 Desde el año 2005 el Gobierno Regional de Moquegua creó una partida para la transferencia de los recursos del canon a la Universidad de Moquegua.

Cuadro 3.22

Principales actividades y proyectos financiados con canon en las Universidades Públicas, 2009

En millones de nuevos soles

Universidad/ Actividad-Proyecto				
U.N. DE MOQUEGUA	PIA	PIM	Ejecutado	Avance
Desarrollo de estudios, investigación y estadísticas	4.6	4.6	0.0	0%
Mejoramiento de servicio del centro pre universitario de la universidad nacional de Moquegua, provincia de Mariscal Nieto, región Moquegua	0.0	1.6	0.0	0%
Implementación de laboratorios de física, química y biología en la sede Ilo de la universidad nacional de Moquegua	0.0	1.2	0.2	20%
U.N. DE PIURA	PIA	PIM	Ejecutado	Avance
Construcción e implementación del centro de informática y telecomunicaciones de la universidad nacional de Piura	0.0	6.2	4.8	78%
Mejoramiento de los servicios de atención a los usuarios de las áreas administrativas e investigación de la universidad nacional de Piura	0.0	4.7	4.7	100%
Desarrollo de estudios, investigación y estadísticas	9.8	4.2	0.0	0%
U.N. DEL SANTA	PIA	PIM	Ejecutado	Avance
Habilitación urbana y cercado del campus universitario II de la UNS	0	2.7	1.5	57%
U.N. JORGE BASADRE GROHMANN	PIA	PIM	Ejecutado	Avance
Mejoramiento e implementación de la facultad de ciencias contables y financieras de la universidad nacional Jorge Basadre Grohmann - Tacna	0.0	5.4	0.0	0%
Mejoramiento y ampliación de los laboratorios de la facultad en enfermería de la UNJBG - Tacna	0.0	5.2	0.0	0%
Desarrollo de estudios, investigación y estadísticas	5.1	5.1	0.0	0%
U.N. SAN ANTONIO ABAD	PIA	PIM	Ejecutado	Avance
Desarrollo de estudios, investigación y estadísticas	0.0	97.0	0.6	1%
Acondicionamiento de infraestructura física y equipamiento de laboratorios para la carrera profesional de Ing. Eléctrica-UNSAAC	0.0	5.8	0.1	2%
Construcción y equipamiento del comedor universitario de PERAYOC - UNSAAC	0.0	5.5	0.0	0%
U.N. SAN LUIS GONZAGA	PIA	PIM	Ejecutado	Avance
Reconstrucción y equipamiento de la facultad de ingeniería pesquera y de alimentos de la universidad nacional San Luis Gonzaga - Pisco	0.0	4.1	4.1	99%
Reconstrucción y reequipamiento de los laboratorios y pabellón académico administrativo de la facultad de farmacia y bioquímica de la universidad nacional San Luis Gonzaga	0.0	3.4	2.8	82%
Reconstrucción y mejoramiento de la facultad de medicina humana de la universidad nacional San Luis Gonzaga	0.0	3.3	3.3	100%
U.N. SANTIAGO ANTUNEZ DE MAYOLO	PIA	PIM	Ejecutado	Avance
Construcción y equipamiento de la ciudad universitaria y campus anexos - UNASAM	0.0	10.2	1.3	13%
Implementación del centro de información e investigación ambiental para el desarrollo regional sostenible - CIIADERS - UNASAM - HUARAZ - ANCASH	0.0	5.5	0.1	1%
Recuperación y mejoramiento del instituto de investigación agropecuaria Santiago Antúnez de Mayolo-TINGUA-MANCOS-YUNGAY	0.0	5.5	0.0	0%
U.N. TRUJILLO	PIA	PIM	Ejecutado	Avance
Desarrollo de la educación universitaria	0.0	13.0	0.0	0%
Ampliación y mejoramiento del servicio académico de investigación de la facultad de enfermería de la universidad nacional de Trujillo	0.0	4.5	1.5	34%
Ampliación y mejoramiento del servicio de formación académico profesional e investigación en la facultad de ciencias agropecuarias de la universidad nacional de Trujillo	0.0	4.2	0.9	22%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Vigila Perú

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



4.1 Conclusiones

Generación de la renta en el sector minero

1. A pesar de las perspectivas poco alentadoras a inicios de 2009, el sector minería mostró una recuperación pronta en lo que respecta a la producción y exportación, principalmente del oro, plata y cobre. Así, y aunque se esperaba una mayor caída, el valor de la producción minera (VPM) se redujo sólo en 12% en el 2009 con respecto al 2008.
2. Las utilidades de las empresas mineras crecieron no sólo por la pronta recuperación de los precios de los minerales en el mercado internacional, sino por las medidas tomadas para optimizar los costos. De acuerdo a datos de CONASEV se estima que al final del 2009 las utilidades de las empresas mineras aumentaron en 12% con respecto al año 2008, resultado que pocos esperaban.
3. La tributación del sector minero se redujo en 46% a lo largo del 2009, según datos de SUNAT. En el caso del impuesto a la renta, base del canon minero, este se redujo en 57%. Sin embargo, estas cifras estarían reflejando más las proyecciones pesimistas con las que las empresas del sector manejaron sus obligaciones tributarias que pagan a cuenta mensualmente. Esta constatación asociada a los datos de la conclusión anterior, nos hacen pensar que la regularización por el pago del impuesto a la renta será de una magnitud grande.

4. Para el año 2009 estimamos que las empresas mineras pagarían S/. 7,332 millones en impuesto a la renta, por lo que el canon minero a transferirse a las regiones en el 2010 alcanzaría los S/. 3,666 millones, es decir 6.7% más que lo transferido en el 2009.
5. La renta generada por el sector minero capturada por el Estado en relación al Valor de Producción Minero se ha recuperado, producto principalmente de los mejores precios en los mercados internacionales de los minerales. Este ratio en el 2009 es de 14.5%, mayor al registrado en el 2008 cuando alcanzó los 11.9%.
6. El Aporte Voluntario correspondiente al ejercicio fiscal 2009 y a transferirse en el 2010 debe concretarse porque, si bien los precios de los minerales retrocedieron en el 2008 e iniciaron el 2009 en niveles muy bajos, estos se recuperaron a lo largo del año, ubicándose por encima de los *precios de referencia*.

Generación de la renta en el sector hidrocarburos

7. La extracción de petróleo viene disminuyendo debido al agotamiento del recurso y al poco éxito en las exploraciones, lo cual ha llevado a extraer en el 2009 el 56% de lo que se extraía en 1995. La producción nacional de LGN mostraba un estancamiento hasta octubre del 2008, fecha en que el lote 56 inicia operaciones, duplicando la producción. Finalmente el gas natural GN, continua incrementando su producción gracias al impulso de la fuerte demanda industrial, domestica y vehicular.

8. La canasta de referencia de precios de los hidrocarburos registró importantes cambios desde mediados del 2008 de la mano de las variaciones del precio del petróleo en el mercado internacional. Así, el precio del petróleo cerró el año 2009 en US\$ 54 el barril, cuando a inicios del 2009 bordeaba los US\$ 35, para luego volver a subir y promediar los US\$ 75 el barril en diciembre 2009.
9. El valor de la producción de los hidrocarburos (VPH) en el 2009 ascendió a S/. 8,493 millones (US\$ 2,875 millones), 23% menos que en el 2008, cuando llegó a S/. 10,978 millones (US\$ 3,750 millones). Esto se explica principalmente por efecto de la reducción del precio del petróleo a nivel internacional.
10. Al finalizar el 2009, las regalías (incluidas las equivalentes) alcanzaron los US\$ 912 millones, 25% menos que en el 2008, cuando llegaron a US\$ 1,223 millones. Las regalías con respecto al VPH son en promedio el 31.7%. El canon en el 2009 ascendió a US\$ 439 millones, inferior a los US\$ 532 millones del 2008.
- fueron Pasco, Ancash, Junín, Cusco y Tacna.
12. A pesar de la disminución en las transferencias por el Canon antes indicada, en el agregado el presupuesto disponible (PIM) por los gobiernos regionales no parece haberse visto afectado, porque el presupuesto 2009 de la fuente Canon, sobrecanon, regalías fue mayor en 30% en comparación al del 2008. En las municipalidades dicho porcentaje fue de 8%. Este resultado se explica por el efecto de los abultados saldos presupuestales no ejecutados del año previo que se incorporan en el presupuesto del año siguiente, con lo cual en las cifras agregadas la disminución antes referida es absorbida (e invisibilizada); en el caso de los gobiernos regionales el saldo presupuestal por Canon incorporado en el 2009 bordea los S/. 2000 millones. Sin embargo, esta conclusión no se debe generalizar, pues hay regiones como Pasco en donde la disminución de las transferencias si se tradujo en un menor presupuesto.
13. La fuente más importante en el presupuesto de los gobiernos regionales es «Recursos ordinarios» con el 60% del total, seguido del Rubro 18 «Canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones» que aporta el 24.6%. La importancia de esta última fuente es mayor en departamentos mineros como Moquegua y Tacna donde supera el 50%. Las transferencias por el FONIPREL y los Fideicomisos Regionales incorporadas dentro del rubro 18, si bien han crecido, su peso es todavía pequeño. Otra fuente importante es Donaciones y transferencias con una participación de 11.2%, mediante el llamado remanente del Fondoempleo que alimenta el presupuesto de los gobiernos regionales en Ancash, Moquegua, Arequipa y Cajamarca.
14. En el periodo 2004-2009 los recursos del Canon han sido destinados por los gobiernos regionales para financiar en gran me-

Uso del Canon

11. En el año 2009 las transferencias realizadas a las regiones por concepto de Canon, sobrecanon, regalías, fueron menores a las cifras proyectadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, producto de la crisis financiera mundial. Pero también hay regiones que salieron beneficiadas con mayores transferencias producto de que el precio del oro se mantuvo e incluso aumentó en medio de la crisis, entre ellas están La Libertad, Cajamarca y Puno. En el agregado, disminución de las transferencias fue de 13% en los gobiernos regionales (S/. 263 millones) y de 18% en las municipalidades (S/. 940 millones); las regiones más impactadas con las menores transferencias

- dida proyectos de inversión. No obstante que desde el año 2006 están autorizados a utilizar hasta el 20% del Canon para el mantenimiento de la infraestructura económica, lo que implica gastos en compra de bienes y servicios, el gasto corriente sólo representa el 9% del total el año 2009, con una tendencia a la baja durante el período. El hecho de que el gasto en bienes y servicios del año 2009 haya sido menor al del 2008 implica que la decisión del gobierno de aumentar de 20% a 50% el porcentaje del canon que se podía utilizar para este fin, no ha sido aplicada.
15. En los gobiernos regionales el 83% de los recursos del canon se destinan al financiamiento de proyectos en cuatro funciones: Transportes, Ecuación y cultura, Salud y saneamiento y Agropecuaria. Los proyectos que se implementan son fundamentalmente obras de infraestructura.
 16. El año 2009 los gobiernos regionales lograron incrementar el gasto de inversión en 51% respecto al año 2008, con lo cual alcanzaron la exigente meta establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas. Para lograr este objetivo ejecutaron el 58% de su presupuesto modificado, lo cual significa que tuvieron un saldo sin ejecutar del 42% del total. Los gobiernos regionales que tuvieron un mejor desempeño en la gestión de inversiones este año –considerando el indicador de avance de ejecución y crecimiento del gasto– fueron Arequipa, Puno, Moquegua y Pasco. En el otro extremo, los que muestran un desempeño poco eficaz fueron Ica, Apurímac y Tacna.
 17. La producción de proyectos en los gobiernos regionales alcanzó su tope en el 2007 cuando se alcanzó un total de 3,280 proyectos declarados viables por el sistema nacional de inversión pública; luego se observa una tendencia decreciente que llega a 2,244 proyectos en el 2009. Si bien el costo medio de la mayor parte de proyectos se mantiene en el período 2004-2009 (salvo el de los proyectos del tipo IV, los más grandes), el peso relativo de los proyectos de mayor tamaño (tipo III y IV) en el costo total ha crecido de manera sustancial pasando de 12% en 2004 a 75% en 2009. Los proyectos pequeños (tipo I y II) representan el 73% del número total, pero sólo tienen el 25% del costo total.
 18. Las veinte municipalidades con más recursos por canon concentran el 20% del presupuesto total de inversiones de las municipalidades del país. La mayor parte de ellas se ubican en los departamentos de Ancash, Tacna, Moquegua y Cusco y dependen casi exclusivamente de esta fuente para financiar sus inversiones. El presupuesto para gasto corriente disponible en este tipo de municipalidades es insuficiente en proporción al que se dispone para inversiones, es decir, enfrentan la paradoja de tener mucho dinero para inversiones y muy poco para gestionar dichos recursos.
 19. El desempeño en la ejecución de los gastos de inversión de las veinte municipalidades con más canon es bastante heterogéneo. Las municipalidades con un avance de ejecución muy por debajo del promedio (de 38,6%), son Ilabaya, Ite, Independencia y Huaraz; en cambio, las que tuvieron un mejor desempeño son Echarate y Gregorio Albarracín con un indicador de eficacia por encima del promedio, estas dos municipalidades también destacan por el crecimiento del gasto de inversión que lograron. Este grupo de municipalidades cuenta con presupuestos que superan largamente su capacidad institucional para gestionar dichos recursos.
 - 10 Las universidades públicas han incrementado el presupuesto que reciben por canon minero, gasífero o petrolero de manera sustancial en los últimos años. Dichos recursos que deberían utilizarse para infra-

estructura, equipamiento, investigación científica y tecnológica; sin embargo, la ejecución de estos es poco eficaz. Entre las universidades que presentan bajos desempeños están la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, la Universidad Nacional de Cajamarca, y la Universidad Nacional Jorge Basadre.

4.2 Recomendaciones

Generación y distribución de la renta

1. En vista que se proyecta un período de crecimiento de la actividad minera y de las transferencias por canon minero y regalías el MEF, el Congreso de la República y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, deberían promover la discusión sobre mecanismos que permitan no sólo disminuir la volatilidad en las transferencias de dichos recursos –que generan muchas expectativas de gasto en la población– sino además establecer mecanismos de ahorro en periodos de abundancia o de planes de inversión que aporten a la competitividad de sectores no primarios de la economía generadores de empleo.
2. El actual esquema de distribución del canon genera inequidad, no sólo entre regiones sino también al interior de estas. Considerando que la mayoría de los proyectos extractivos en cartera se ubica en las regiones actualmente productoras, se debería generar mecanismos de compensación concretos y transparentes para las regiones con insuficientes recursos por canon. La mayor renta que obtenga el Estado, ya sea por el pago universal de regalías mineras o por un porcentaje de las ganancias extraordinarias, podría servir para tal fin. Asimismo, el esquema de distribución al interior de las regiones debería ser modificado entregando más recursos a las provincias no productoras.
3. El Ministerio de Energía y Minas (y las mismas empresas mineras) debería ampliar la información sobre los proyectos de desarrollo que implementan en el marco del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (Aporte Voluntario), y de los Fondos sociales, a fin de que la ciudadanía conozca si dichos fondos están cumpliendo con los objetivos y resultados establecidos en las normas que los crean.
4. El Estado debe revisar su decisión de exportar el Gas Natural del lote 88 y garantizar el abastecimiento del Gas de Camisea para el desarrollo del mercado interno, incluyendo como prioridad a los departamentos del sur del país. Como se sabe, el gas natural del lote 88 es un recurso sustituto y más barato que el petróleo, que fuera entregado al Estado peruano por el consorcio Shell – Mobil, lo que debería redundar en beneficio de los peruanos y no anteponer intereses privados.
5. Más allá de la discusión acerca de la real magnitud que alcanzaron las ganancias extraordinarias en el año 2009 –cuya importancia no descartamos–, se debería retomar el debate público sobre los mecanismos (tributarios o no tributarios) más adecuados para que el Estado logre una mayor participación de las rentas extraordinarias que se generan por efecto de los precios en la explotación de recursos naturales no renovables.

Usos del Canon

6. El Ministerio de Economía y Finanzas debería asegurarse que los datos del presupuesto modificado de los gobiernos regionales y municipalidades del SIAF Consulta Amigable no contengan distorsiones como las observadas el año 2009 producto de que las transferencias efectivas por la fuente canon fueron inferiores a las cifras consignadas en el presupuesto de

apertura aprobado en la Ley de presupuesto.

7. La Consulta Amigable del MEF debería detallar los montos del presupuesto modificado de cada una de las partidas que componen las fuentes de financiamiento y los rubros que sustenta el presupuesto de los gobiernos regionales y locales. No hacerlo así disminuye la transparencia y dificulta el monitoreo ciudadano de la ejecución presupuestal.
8. En las regiones con fuertes transferencias por la fuente Canon (como Ancash, Tacna, Moquegua, Cusco y Cajamarca) debería corregirse la distribución de este recurso asignando más fondos para las provincias no productoras. Esta decisión –que consideramos impostergable– debería ser producto de un acuerdo de las fuerzas políticas y sociales de cada región.
9. Las universidades públicas con alto presupuesto por canon –como las de Cusco, Cajamarca, Tacna, Ancash– deberían diseñar estrategias efectivas para implementar proyectos de investigación en ciencia y tecnología que aporten al desarrollo regional. En ese sentido, además de producir proyectos de impacto en alianza con otras entidades de investigación, deberían conformar alianzas con el Gobierno Regional, las Municipalidades, y las organizaciones empresariales y de productores, a fin de que la investigación responda a las necesidades del aparato productivo y del desarrollo social.

REPORTE NACIONAL N° 11
DE VIGILANCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS
se terminó de imprimir en abril del 2010
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 - CEDEPAS NORTE



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA



Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS

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