

VIGILANCIA de las Industrias Extractivas

Reporte
Nacional

Nº 9

Perú 2009

Lima, abril de 2009

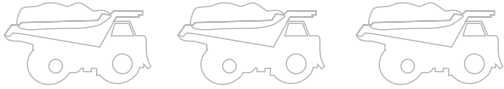


GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Con el auspicio de:



Área de VIGILANCIA CIUDADANA



VIGILANCIA de las Industrias Extractivas

Reporte
Nacional

Nº 9

Perú 2009

Lima, abril de 2009

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Con el auspicio de:



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° 9 de Vigilancia de las Industrias Extractivas.
Lima, abril de 2009.

El Reporte Nacional N° 9 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
Hernán A. Mansilla, 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, Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED) y la Cooperación Belga al Desarrollo.

CONTENIDO



INTRODUCCIÓN	5
I. GENERACIÓN DE LA RENTA FISCAL Y SU DISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR MINERO	9
1.1 Panorama de la producción y los precios	9
1.2 El resultado de las empresas	13
1.3 Impuestos y contribuciones	14
1.4 La renta generada.....	17
1.5 Distribución de la renta generada a los departamentos	18
II. GENERACIÓN DE LA RENTA FISCAL Y SU DISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR HIDROCARBUROS	25
2.1 Panorama de la producción y los precios	25
2.2 El valor de producción.....	30
2.3 Recursos para el Estado y las regiones	34
2.4 Distribución de la renta generada a los departamentos	36
III. USOS DE LA RENTA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	41
3.1 Cambios normativos respecto al uso del canon	41
3.2 Uso del canon en los gobiernos regionales.....	43
3.2.1 Programación del gasto de la fuente canon	43
3.2.2 Aporte del canon a las inversiones de los gobiernos regionales	48
3.2.3 Avance en la ejecución presupuestal de las inversiones	50
3.2.4 Los proyectos de inversión pública en los gobiernos regionales	54
3.3 Destino y uso de los recursos del canon en las universidades públicas	68
3.4 El canon y las inversiones en los gobiernos locales 2008.....	71
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	77



El derrumbe del sistema financiero mundial y la caída del precio de las materias primas, ocurrido en el segundo semestre del año 2008, marcó el final del ciclo de auge económico de las industrias extractivas impulsado por el crecimiento de la demanda por materias primas de los países emergentes y de los países desarrollados. Valga decir que ni en el Perú ni en la región, nadie esperaba un desenlace tan violento de la crisis. Todo lo contrario, organismos como la CEPAL predecían que esta bonanza duraría más tiempo, y en consonancia las autoridades del MEF pensaban que este ciclo tenía para 10 años o más.

Para el gobierno aprista quedaba claro, desde que asumió el poder, que el camino a seguir era aprovechar al máximo esta coyuntura favorable para mantener un ritmo de crecimiento alto que le permita gobernar con las arcas fiscales boyantes de dinero proveniente de los tributos que pagan la minería y los hidrocarburos. Con este propósito, enarbolando el discurso del síndrome del perro del hortelano, ha priorizado su política de facilitar el camino para la implementación de grandes proyectos de inversión en minería e hidrocarburos. Los decretos legislativos 1015 y 1073 para facilitar la venta o alquiler de las tierras comunales en la sierra y la selva, el proyecto de ley que declaraba de necesidad nacional a 20 grandes proyectos mineros, así como la aceptación del Aporte Voluntario en reemplazo de un impuesto a las ganancias extraordinarias son, entre otras, medidas que apuntaban hacia dicho objetivo.

Pero, a la par con el crecimiento de las inversiones en exploración y explotación minera – y de las exportaciones y de las utilidades de las empresas - esta política ha producido el aumento acelerado de los conflictos socioambientales en el país. Los informes periódicos de la Defensoría del Pueblo así lo confirman. Las comunidades de la sierra y la selva protestan no sólo porque perciben los impactos - reales o supuestos - de la actividad extractiva, sino también porque en sus territorios se realizan trabajos de exploración sin respetar la consulta previa con ellas. El conflicto de Majaz, el paro indefinido de las organizaciones amazónicas y tantos otros conflictos, tienen que ver con la defensa de los derechos de las comunidades sobre sus territorios y sus recursos agua y suelo. En las regiones se escucha con frecuencia que los campesinos y sus autoridades locales – desde Cusco, Apurímac en el sur, hasta Cajamarca y Piura en el norte- se enteran por los diarios o por terceros que sus territorios han sido concesionados, parcial o totalmente, para la actividad minera o petrolera, lo que genera un clima de temor y desconcierto en la población.

En el tema de la supervisión y fiscalización de los impactos ambientales y de la gestión de los conflictos sociales, el gobierno no ha mostrado mayor interés en fortalecer la capacidad del Estado para hacer frente a estos dos aspectos clave para la sostenibilidad de la industria extractiva. En lugar de constituir una entidad autónoma adscrita al Ministerio del Ambiente, la función de supervisión y fiscalización ambiental de la actividad minera y de hidrocarburos ha sido encargada al OSINERGMIN, entidad que ya tenía funciones en materia de electricidad y otras. La permisividad de este ente regulador ante los reiterados incumplimientos del PAMA

por parte de la empresa Doe Run Perú, es una clara muestra del poco interés del gobierno por los problemas de salud ambiental que afectan a niños, jóvenes y adultos en La Oroya. A propósito de esto cabe señalar que desde la sociedad civil debemos estar alertas a que la crisis no se utilice como pretexto para bajar los estándares de responsabilidad ambiental y social de las empresas.

Ante la inacción del Estado, en la selva de Madre de Dios y en otras partes del país, el alto precio del oro está permitiendo el crecimiento acelerado de la minería informal con consecuencias lamentables sobre la salud y la vida de las personas, así como sobre el medio ambiente. El caso de los lavaderos de oro de Madre de Dios y el de Puno son la expresión más lamentable de esta fiebre del oro, que crece inexorable ante la indiferencia –y la poca capacidad de acción– de las autoridades regionales y nacionales. En lugar de diseñar una estrategia conjunta con ellos para hacer frente a este álgido problema, el gobierno nacional opta por lavarse las manos responsabilizando a los gobiernos regionales por no cumplir con esta función para la cual, dicho sea de paso, no disponen ni los recursos ni las capacidades institucionales.

En el plano económico, los impactos de la crisis financiera mundial ya están golpeando los ingresos fiscales y las exportaciones. En primer lugar, la disminución del impuesto a la renta de las empresas será del orden del 30% y, por tanto, los recursos del canon serán menores, así como los del Aporte Voluntario; se prevé que este impacto se dará con mayor fuerza el año 2010. En segundo lugar, las inversiones en exploración han bajado fuertemente porque esta actividad depende del crédito internacional que ahora es escaso, lo cual afecta la producción futura. Finalmente, el valor de las exportaciones mineras han disminuido en 34% en los dos primeros meses del año, y las exportaciones del principal producto, el cobre, han caído en 48%, lo que está causando despidos crecientes de trabajadores en el sector minero principalmente.

En el año 2009, los gobiernos regionales y municipalidades todavía contarán con los saldos presupuestales del año anterior y con las transferencias del canon del año fiscal 2008. La situación para el año 2010, en cambio, ofrece un panorama complicado porque será en dicho año cuando se percibirá el mayor impacto negativo de la crisis sobre los ingresos fiscales provenientes del impuesto a la renta que pagan las empresas. Al respecto cabe señalar que en enero y febrero de 2009 el impuesto a la renta del sector minero cayó en 71% respecto a similar período del 2008. De mantenerse esta situación durante todo el año, impactará negativamente sobre todo a las regiones dependientes del canon y la regalía minera, con excepción de Cajamarca y La Libertad que producen oro.

El impacto de la crisis en la economía y los pocos recursos que ahora tenemos para hacer frente a ella nos deben dejar una enseñanza clara. Que ante ciclos de auge económico y de grandes utilidades como el que tuvieron las industrias extractivas, el Estado debe dotarse de mecanismos – tributarios o no tributarios - que le permitan una mayor participación de las rentas extraordinarias que se generan cuando los precios alcanzan niveles altos. Un país como Chile lo hizo a través de su empresa estatal CODELCO, Ecuador optó por renegociar los contratos y Algeria decidió por un impuesto aplicable cuando el precio del petróleo supera un nivel establecido. En el Perú se desperdició la ocasión cuando el gobierno aprista - desconociendo su oferta de campaña - negoció el Aporte Voluntario con el argumento manido de no espantar la inversión privada. El tema de fondo es, en nuestra opinión, lograr un consenso político sobre este planteamiento, que tiene que ver con la potestad del Estado de resguardar los intereses nacionales; las próximas elecciones regionales y nacionales podrían servir para

ello y así evitaremos que en el futuro se repitan decisiones contrarias al interés nacional como el del Aporte Voluntario.

Terminada la bonanza fiscal, también será ocasión para evaluar la medida en que los gobiernos regionales, municipalidades, universidades e institutos superiores supieron aprovechar los recursos del canon, que llegaron abundantes hacia las regiones productoras de minerales o hidrocarburos, para implementar proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo local y regional. Al respecto, aun cuando algunas municipalidades y gobiernos regionales han hecho importantes esfuerzos para aumentar su capacidad de gasto de inversión para traducir los recursos del canon en obras que contribuyan al desarrollo sostenible, consideramos que la mayor parte de estos no han estado a la altura de las circunstancias. En el 2008, solo cuatro de las veinte municipalidades con mayor canon en el país lograron ejecutar 70% o más de su presupuesto, el resto no ha llegado a gastar ni la mitad, como se muestra en este Reporte 9. En los gobiernos regionales el panorama es similar.

Nosotros sostenemos que la responsabilidad sobre estos resultados es compartida por las autoridades locales y también por el gobierno nacional. Los primeros porque – ganados por la dinámica política y la inexperiencia – no han logrado constituir equipos técnicos y de gerencia que permitan cambios sustanciales en su capacidad de gestión. Los segundos porque - estando en curso el proceso de descentralización - no concretaron con la transferencia real de funciones ni con los esperados programas de desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional. En lugar de ello el gobierno, con el presidente a la cabeza, se dedicó a mirar de lejos y criticarlos por su incapacidad de gasto, sabiendo que esta enfermedad también afectaba a la mayoría de sus ministerios.

Por otra parte, en el marco de la implementación de la política de "modulación" del gasto público, el Ministerio de Economía implementó – mediante resoluciones directorales - dos medidas que significan un retroceso en la descentralización de la gestión del presupuesto. La primera establece que los recursos de la fuente "Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones" se centralicen en la "Cuenta Principal" de la Dirección Nacional de Presupuesto Público, con lo cual se impedía a los gobiernos regionales manejar estos fondos en sus cuentas particulares, lo que atenta contra la libre disposición e intangibilidad de dichos recursos. La segunda otorga al MEF la atribución de aprobar mensualmente las transferencias de recursos, así como sus modificaciones, en todas las fuentes de financiamiento, incluso en los recursos del Canon. Ambas medidas obstaculizaron – y aún obstaculizan - la ejecución del gasto público y atentan contra la autonomía de los gobiernos subnacionales, razón por la cual la Asamblea de Gobiernos Regionales ha propuesto su derogatoria.

En cuanto a la transparencia de las industrias extractivas, luego de varios años de persistencia, el Plan de Acción de la Comisión EITI Perú, empezará a implementarse con la realización del estudio nacional de conciliación de los pagos (tributarios y no tributarios) que realizan las empresas extractivas y de los ingresos que el Estado registra por dichos pagos. Luego de un proceso innecesariamente prolongado lograron inscribirse para participar de esta iniciativa 16 empresas mineras en explotación y 06 empresas de hidrocarburos, que representan, en ambos casos, el 75% del valor de producción del período 2004-2007. Lo positivo es que se empieza con el proceso el cual deberá profundizarse ampliando los campos de la transparencia. Lo negativo es que sólo 14 de las 22 empresas inscritas aceptaron la publicación individual de sus pagos, las 8 restantes no aceptaron esta opción y sólo permitirán la publicación agregada –con la de otras

empresas- de sus pagos, lo cual revela su poco compromiso con la transparencia. Esta iniciativa será replicada –a modo de experiencia piloto– en las regiones de Cajamarca y Cusco.

Para los representantes de la sociedad civil en la Comisión EITI es claro que, luego de los hechos de corrupción en la asignación de lotes petroleros que se hicieran públicos mediante los Petroaudios, y por los avances en la experiencia internacional, el trabajo debe avanzar incluyendo un tema inevitable: la transparencia de los procesos de concesión y de los contratos. La razón de ello es simple: es en esta etapa donde se definen los principales acuerdos relativos a la tributación y los compromisos en materia de inversión social y protección ambiental de las empresas.

El Reporte N° 9 de Vigilancia de las Industrias Extractivas que ofrece un balance anual 2008, ha sido 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 y a los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas por la información brindada.

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



Después de varios años de crecimiento de la economía mundial, cuyos efectos en el sector minero se vieron reflejados no solo en el incremento de la demanda y de los precios, sino en las muy buenas utilidades que obtuvieron las empresas, a mediados del 2008 se desató la crisis financiera mundial, la cual rápidamente se extendió hacia los sectores productivos, generando recesión económica en los países desarrollados y consiguientemente una disminución en la demanda de minerales y petróleo.

Con un sector financiero en crisis, la falta de liquidez y de confianza golpean al sector productivo. Por un lado, las empresas mineras enfrentan una sequía de recursos financieros para continuar expandiendo sus actividades, sobre todo para costear actividades de exploración en nuevos proyectos. Por otro lado, esta crisis provoca gran incertidumbre sobre el desempeño de las economías mundiales, pues no se sabe con certeza cuánto tiempo tomará la recuperación de la demanda y, por tanto, cuándo tendremos una mayor estabilidad en los precios de los *commodities* que muestran alta volatilidad.

Los efectos de esta crisis en el sector minero en el Perú se han comenzado a sentir en el último trimestre del 2008, reflejados en la disminución de las exportaciones, de los ingresos fiscales, de las regalías mineras, así como en la suspensión de las actividades de exploración minera. Los impactos en las inversiones, en el empleo, en las utilidades de las empresas se irán manifestando más claramente durante el 2009 y el 2010.

1.1 Panorama de la producción y los precios

A pesar de la crisis, que se evidenció a mitad del 2008, la producción anual de nuestros principales metales, a excepción del molibdeno, presentó incrementos positivos con respecto al año anterior, continuando la tendencia mostrada en los últimos cuatro años. Es importante recordar que en el 2007, a excepción del oro y del molibdeno, el sector registró cifras *record* de producción en los principales metales, panorama que no ha cambiado al cerrar el 2008. Consecuentemente, el sector minero siguió representando casi el 60% de nuestras exportaciones, aunque hay que destacar que en los últimos tres meses estas han mostrado signos de desaceleración.

Este buen desempeño productivo de la minería en su conjunto se explica principalmente por la dinámica que presentan el cobre y el oro. Mientras que el volumen de extracción del primero aumentó en 6.5% con respecto al 2007, el oro lo hizo en 5.7%. El incremento del cobre se explica por la mayor producción de Cerro Verde (Arequipa) y Cuajone 1 (Moquegua), y en el caso del oro por el incremento en la producción de Chaupiloma Sur (Cajamarca) y Alto Chicama (La Libertad); la recuperación de la producción del oro es notable, ya que en el 2007 registró una caída de 16% con respecto al 2006 (Cuadro 1.1).

Es necesario resaltar que la producción de los principales minerales que marcan el ritmo de la dinámica del sector, cobre y oro en este caso, está concentrada en pocas unidades productivas y, más precisamente, en pocas empresas, por lo que variaciones tanto en políticas de expansión como de extracción de estas empresas

Cuadro 1.1

Volumen de producción de principales metales, 2001 – 2008

Miles de toneladas

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variación 2007 / 2008
Cobre	722	845	843	1,036	1,010	1,048	1,190	1,268	6.5%
Estaño	38	39	40	42	42	38	39	39	0.0%
Hierro	3,038	3,056	3,485	4,247	4,565	4,785	5,104	5,161	1.1%
Molibdeno	9	9	10	14	17	17	17	17	-0.4%
Plomo	290	306	309	306	319	313	329	345	4.8%
Zinc	1,057	1,233	1,374	1,209	1,202	1,203	1,444	1,603	11.0%
Oro (TM)	139	158	173	173	208	203	170	180	5.7%
Plata (TM)	2,571	2,870	2,924	3,060	3,206	3,471	3,494	3,686	5.5%

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

Elaboración: Vigila Perú.

pueden modificar el panorama productivo nacional y, por consiguiente, las posteriores transferencias de canon a las regiones. Así, para el caso de cobre, el 80% de la producción se concentra en las unidades mineras de Antamina, Southern y Cerro Verde. Por su parte, Yanacocha y Barrick Misquichilca concentran casi el 60% de la producción de oro. Recordemos el conflicto entre Tacna y Moquegua por la distribución del canon minero, donde una decisión empresarial determinó diferencias en los montos transferidos a cada región.

Finalmente, el resto de minerales ha mantenido un nivel similar de producción, a excepción del molibdeno. Es de particular interés el caso del zinc, cuya cotización cayó fuertemente en el mercado internacional, pero la producción nacional se incrementó en 11%, siendo este aumento una manera de contrarrestar la caída en el valor de las ventas.

Los precios de los minerales

Los precios de los minerales en los mercados internacionales mostraron desde el 2003 un

constante incremento, explicado por la demanda de países como Estados Unidos y Japón, pero principalmente por China e India, cuyas economías iniciaron un fuerte proceso de modernización y de grandes inversiones.

A pesar de que en el 2007 se dieron los primeros indicios de desaceleración de la economía norteamericana, y por ende se esperaba que los precios corrigieran su tendencia, estos continuaron aumentando, pero ya no exclusivamente por una creciente demanda, sino por otros factores como la depreciación del dólar, presiones inflacionarias, el alto precio del petróleo y restricciones de oferta. Pero además, debido a las bajas tasas de interés de Estados Unidos, los inversionistas buscaron otros activos donde refugiarse, y encontraron en los minerales una oportunidad, elevando más aún los precios. Es decir, el incremento de los precios tuvo un componente ajeno a la oferta y a la demanda: la especulación¹.

Al inicio del 2008 esta tendencia en la dinámica de los precios continuó, a excepción del zinc que ya venía cayendo desde mayo del 2007²

1 Humberto Campodónico. "Se pinchó la burbuja de las materias primas". En: "Cristal de Mira", *La República*, 5 de septiembre del 2008.

2 El aumento en la producción en Australia, Bolivia, China y Perú, y la reducción en la demanda a nivel mundial presionan para que el precio caiga.

debido a que, como dijimos, la búsqueda de rentabilidad se orientó a los minerales, ocasionando que su precio subiera. Sin embargo, esta situación cambió cuando la crisis, al principio financiera, comenzó a expandirse al sector productivo y por tanto a crear restricciones en la demanda de minerales. Así, si bien los precios promedio para el 2008 fueron similares a los del 2007, incluso mayores en algunos casos, cerraron el año con fuertes caídas.

Resulta metodológicamente complicado estimar cuál será la dinámica de los precios para los próximos meses y años en un período de turbulencia económica. Lo que sí podemos observar en el cuadro 1.2 es que los precios de exportación³ al mes de diciembre de 2008 están en los niveles observados para los años 2004 y 2005, a excepción del oro y del hierro.

El desempeño del sector en los últimos cinco años fue explicado como vimos, por el crecimiento de la demanda internacional y por las inversiones que se incrementaron ante la expectativa de precios altos. Sin embargo, el escenario internacional proyecta reducción en la demanda y en los precios a niveles de hace cinco años. Es decir se estima, por lo menos en el corto plazo, que el valor de nuestros recursos extraídos disminuirá. Así, el Valor de Producción Minero (VPM) –que se obtiene multiplicando el precio mensual de exportación por el volumen de extracción mensual del mineral– muestra ya una ligera disminución en el 2008 con respecto al 2007, alcanzando S/. 57,793 millones, es decir 2.8% menos (Gráfico 1.1).

Desde que se cuenta con datos disponibles, este indicador mostró tasas constantes de creci-

Cuadro 1.2
Evolución del precio de exportación promedio anual, 2001 – 2008

Mineral	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Dic-08	Variación 2008 - 2007
Cobre (US\$/lb)	0.68	0.63	0.72	1.19	1.57	2.77	2.91	2.86	1.39	-2%
Estaño (US\$/lb)	1.87	1.88	2.44	3.90	3.28	3.95	6.56	8.14	5.10	24%
Molibdeno (US\$/lb)	1.75	2.98	4.08	15.91	26.95	21.39	27.42	26.34	17.87	-4%
Plomo (US\$/lb)	0.36	0.34	0.35	0.67	0.68	0.83	1.15	0.99	0.44	-13%
Zinc (US\$/lb)	0.22	0.17	0.20	0.25	0.34	0.82	0.91	0.47	0.23	-49%
Oro (US\$/oz.tr.)	271.25	314.12	363.47	406.85	445.47	604.58	697.41	873.11	820.53	25%
Plata (US\$/oz.tr.)	4.40	4.61	4.87	6.67	7.28	11.46	13.35	14.97	10.31	12%
Hierro (US\$/TM)	18.88	18.89	17.21	21.45	33.10	38.27	38.86	52.63	68.71	35%

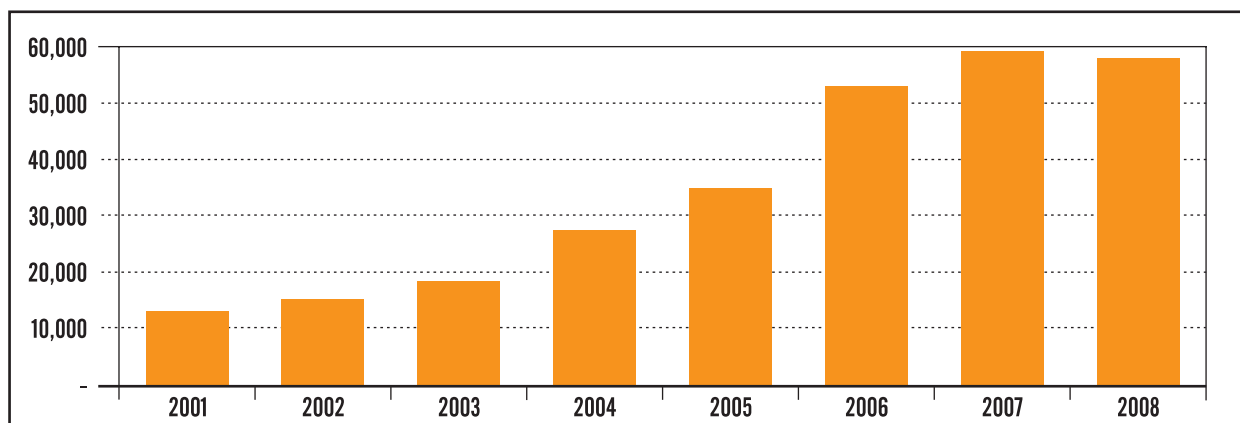
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).
Elaboración: Vigila Perú.

3 Debido a que la producción minera es para la exportación se considera el precio de exportación y no la cotización internacional, dado que la operación comercial se basa en el primero.

Gráfico 1.1

Valor de Producción Minero 2001 – 2008

Millones de nuevos soles



Fuente: MINEM; BCRP.
Elaboración: Vigila Perú.

miento entre el 2001 y el 2006. Para el 2007 ya se notaba cierta reducción en la velocidad del crecimiento, situación que se ha agudizado en el 2008 mostrando una tasa negativa a este respecto. A pesar de esta reducción, cabe puntualizar que el valor de nuestros recursos extraídos en los últimos tres años está muy por encima de los niveles observados antes del 2005, principalmente por efecto del aumento de los precios, los cuales explicaron en un 85% el incremento del VPM entre los años 2002 y 2007. Como hemos mencionado, en el 2008 el VPM se redujo, lo cual fue explicado en su totalidad por la reducción de los precios.

Buena parte de la producción es orientada al mercado externo, por lo que para analizar la dinámica del sector es importante mirar las exportaciones. Así, encontramos que estas y el VPM muestran un comportamiento bastante similar, representando las primeras casi un 90% del VPM, considerando la muestra disponible entre el 2001 y el 2008. La diferencia puede ser explicada por la demanda interna y por el intercambio de minerales entre las empresas locales y sus casas matrices.

Por otro lado, se espera que un departamento obtenga mayores rentas en la medida en que el VPM generado en su territorio sea mayor. Aun-

que ello no siempre ocurre, por ejemplo en el caso de que las empresas mineras estén aún recuperando su inversión inicial o cuenten con beneficios derivados de sus contratos de estabilidad jurídica. Muy aparte de lo mencionado, que es un debate distinto sobre la compensación que debieran recibir las regiones a las que se les extrae un bien económico, la actividad minera, de acuerdo al cuadro 1.3, se concentra en casi un 70% en seis departamentos (Áncash, Arequipa, Cajamarca, La Libertad, Moquegua y Pasco).

El VPM se ha reducido en la mayoría de las regiones salvo en las que son principalmente productoras de oro como Cajamarca, La Libertad y Madre de Dios; además de Arequipa que se vio beneficiada por el incremento en la producción de Cerro Verde, de Ica por la consolidación del proyecto Cerro Lindo de Milpo y de Puno por el incremento en el precio y producción de estaño.

Como mencionamos anteriormente, se espera que a mayor recurso extraído en valor de una región las empresas obtengan más ingresos, tributen más y que la región perciba mayores recursos por canon minero. Un ejercicio interesante sería comparar cuánto recibe finalmente la región por este concepto frente a lo que se extrae en valor de su territorio.

Cuadro 1.3
Valor de Producción Minero por región, 2002 – 2008
Millones de nuevos soles

Región	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variación 2008-2007	Participación 2008
Áncash	3,537	3,849	5,848	8,019	12,260	12,719	11,231	-11.7%	19%
Arequipa	1,228	1,377	1,861	2,266	3,455	7,547	8,321	10.2%	14%
Cajamarca	2,972	4,053	4,546	5,549	5,806	3,881	5,450	40.4%	9%
La Libertad	764	885	1,042	2,055	4,116	4,400	5,368	22.0%	9%
Moquegua	1,041	1,450	2,662	3,476	4,751	5,158	5,143	-0.3%	9%
Pasco	1,502	1,653	2,368	2,667	4,988	5,890	4,054	-31.2%	7%
Tacna	1,002	1,228	2,614	3,381	4,646	4,729	3,611	-23.6%	6%
Lima	954	1,102	1,670	2,042	3,717	3,987	2,995	-24.9%	5%
Puno	682	756	1,255	1,049	1,250	2,078	2,496	20.1%	4%
Cusco	92	309	1,129	1,339	2,454	2,554	2,094	-18.0%	4%
Junín	533	557	751	870	2,016	2,336	2,081	-10.9%	4%
Madre de Dios	485	580	723	846	1,107	1,262	1,513	19.9%	3%
Ica	203	213	306	503	596	865	1,418	63.8%	2%
Otros	427	443	759	966	1,846	2,053	2,018	-1.7%	3%
Total	15,421	18,456	27,536	35,025	53,008	59,458	57,793	-2.8%	100%

Fuente: MINEM; BCRP.
 Elaboración: Vigila Perú.

1.2 El resultado de las empresas

En los últimos reportes hemos mencionado que los precios de los metales venían incrementándose hasta registrar cotizaciones históricas. Esta situación cambió a partir del segundo semestre del 2008 cuando, como producto de la crisis, los precios retrocedieron con fuerza. Estos menores precios repercuten directamente en las utilidades de las empresas mineras, pues la brecha entre *el precio de venta* y *el costo de extracción* se reduce, disminuyendo sus ganancias. Así, según el portal *web* de CONASEV, las empresas del sector en su conjunto registraron una reducción en 29% de sus utilidades netas, pasando de S/. 23,641 millones en el 2007 a S/. 16,682 millones en el 2008; aunque existen diferencias entre empre-

sas, como en el caso de Yanacocha, que vio incrementada su utilidad en 79%, producto de una mayor producción y de un mayor precio del oro; o en el caso de Volcan, que vio reducida su utilidad principalmente por la caída de los precios del cobre, del zinc y del plomo. Ver cuadro 1.4.

Por otro lado, mirando a las 21 empresas mineras que figuran en el portal, encontramos que el ratio *utilidad neta / ventas netas* alcanzó un promedio de 34%, lo que representa una reducción con respecto al obtenido en el 2007 que llegó al 41%. Es decir, por cada S/. 100 en ventas, lo que le retorna como utilidad son S/. 34, porcentaje que a nuestro entender resulta aún alto e interesante para las inversiones. Ver cuadro 1.5.

Cuadro 1.4

Utilidad neta de las empresas mineras

Millones de nuevos soles

Empresas	2005	2006	2007	2008	Variación 2008 - 2007
Southern	3,009	4,152	4,425	3,144	-29%
Antamina	2,200	5,602	5,010	2,809	-44%
Cerro Verde	776	1,451	2,517	2,046	-19%
Barrick	626	1,366	1,529	1,942	27%
Yanacocha	1,770	1,862	755	1,354	79%
Minsur	488	537	831	908	9%
Volcan	66	796	1,217	513	-58%
Buenaventura	953	1,402	847	446	-47%
Shougang	228	228	289	417	44%
Xstrata	185	469	485	221	-54%
Otros	2,534	5,769	5,735	2,882	-50%
Total	12,836	23,634	23,641	16,682	-29%

Fuente: CONASEV.
Elaboración: Vigila Perú.

Cuadro 1.5

Estado de ganancias y pérdidas de 21 empresas mineras, 2005 – 2008

Millones de nuevos soles

	2005	2006	2007	2008
Ventas Netas (VN)	20,920	29,475	34,717	32,041
Costo de Ventas	(7,340)	(8,280)	(10,348)	(11,836)
Utilidad Bruta	13,654	22,101	24,306	19,920
Utilidad Operativa	11,766	19,103	21,001	15,375
Resultado antes	12,145	19,931	22,136	16,758
Participación trabajadores	(914)	(1,500)	(1,613)	(1,312)
Impuesto Renta	(2,834)	(4,649)	(5,568)	(4,466)
Utilidad Neta (UN)	8,397	13,783	14,363	10,980
UN / VN	40%	47%	41%	34%

Fuente: CONASEV.
Elaboración: Vigila Perú.

1.3 Impuestos y contribuciones

A diferencia de los últimos años en que el sector minero registraba incrementos tanto en el valor de los recursos extraídos como en sus resultados económicos, lo cual repercu-

tía en el pago de tributos, este año ha cerrado con un panorama bastante distinto. Es decir, producto de la crisis internacional la recaudación del impuesto a la renta que proviene del sector disminuirá de manera considerable.

De acuerdo a la información de la SUNAT⁴, la tributación del sector minero durante el 2008 alcanzó los S/. 8,994 millones, lo que significa una disminución de 16% con respecto a lo recaudado en el 2007. Como consecuencia, el sector minero ha disminuido su aporte a los tributos internos⁵ de 25% en 2007 a 19% en 2008. Aun así, el aporte fiscal del sector continúa siendo significativo, sobre todo en comparación a años anteriores, cuando dicho aporte por ejemplo no pasaba del 6% del total en 2001. De cualquier forma, las sombras de la crisis internacional no proyectan un escenario favorable para el sector minero y su aporte fiscal. (Cuadro 1.6)

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 CEPAL proyectaba estos precios a 10 años–, lo cual generó expectativas en torno al aporte del sector,

pues si continuaban los altos precios este hubiese continuado con sus contribuciones tributarias crecientes. Esta lectura la tradujo el gobierno en diversos proyectos de ley, como la declaración de interés nacional de un grupo de 20 grandes proyectos mineros, la reducción de plazos y exigencias para la exploración, la disminución de mecanismos de participación y consulta, con todo lo cual buscaba facilitar la entrada en producción de nuevos proyectos mineros y de hidrocarburos.

Ahora el contexto ha variado y las proyecciones no dan luces claras de hasta cuándo durará la crisis. Sin embargo, hay que señalar que estos precios estuvieron muy por encima de sus promedios históricos y podrían estar regresando nuevamente a ese nivel. En el contexto actual, caracterizado por la incertidumbre económica y la volatilidad de los precios, es difícil saber lo que va a suceder con la minería y con su aporte fiscal de aquí al año 2010.

Cuadro 1.6
Tributos internos por actividad económica, 2002 – 2008
Millones de nuevos soles

Actividad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variación 2008 - 2007
Servicios	7,671	8,689	9,808	10,818	12,871	14,416	17,379	21%
Manufactura	6,887	7,174	7,281	7,683	8,407	8,901	9,172	3%
Minería	689	1,092	1,742	3,126	7,737	10,768	8,994	-16%
Comercio	2,290	2,597	3,065	3,627	4,349	5,357	6,681	25%
Hidrocarburos	321	656	995	1,381	1,859	1,996	2,305	15%
Construcción	544	754	666	851	1,157	1,509	1,837	22%
Agropecuario	217	276	296	306	349	391	395	1%
Pesca	115	139	202	250	243	349	209	-40%
Total	18,734	21,376	24,054	28,041	36,972	43,686	46,972	8%
Participación del Sector Minero	4%	5%	7%	11%	21%	25%	19%	

Fuente: SUNAT.
Elaboración: Vigila Perú.

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

5 Los tributos internos constituyen los ingresos del tesoro público y los tributos designados a otros organismos.

El impuesto a la renta de tercera categoría (IR) es no solo el principal tributo que pagan las empresas mineras, sino también la base para el cálculo de las transferencias por canon minero a las regiones. Al finalizar el 2008 dicho impuesto representó el 67% del total de tributos internos del sector minero, mientras que en el 2007 dicho ratio alcanzó el 60%. Es decir, el aporte fiscal del sector está retrocediendo, pero son los otros impuestos distintos del de la renta, es decir los indirectos –el impuesto general a las ventas (IGV) o el impuesto selectivo al consumo (ISC)–, los que muestran un retroceso más rápido; esto explica el aumento del peso del IR dentro de la estructura fiscal del sector.

Así, de acuerdo con la SUNAT, el IR pagado por el sector minero alcanzó los S/. 6,020 millones, 7% menos que el registrado en el 2007, cuando llegó a los S/. 6,439 millones. Conviene

precisar que con el análisis realizado con información al primer semestre del 2008⁶ y, de acuerdo a la tendencia encontrada en dicho momento, se estimó que el IR minero alcanzaría los S/. 8,400 millones, pero los datos son S/. 2,400 millones menos, es decir 28% menos (Cuadro 1.7).

La elevación del IR minero ha sido producto no solamente del aumento de la producción minera y de los precios de los minerales⁷, sino también del hecho de que la empresa Antamina empezó a pagar impuesto a la renta desde el 2005 (tributando en ese año cerca de S/. 1,000 millones). En el año 2006 su tributación ascendió a S/. 2,000 millones y en el 2007 a S/. 2,250 millones.

Finalmente, la regalía minera es otro pago (no tributario) del sector por el uso del mineral ex-

Cuadro 1.7
Impuesto a la renta por actividad económica, 2002 – 2008
Millones de nuevos soles

Actividad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variación 2008 - 2007
Minería	240	329	586	1,288	4,335	6,439	6,020	-7%
Servicios	1,099	1,754	1,934	1,802	2,394	2,854	3,743	31%
Comercio	518	613	675	775	1,026	1,364	1,880	38%
Manufactura	609	710	807	878	1,269	1,450	1,845	27%
Hidrocarburos	29	158	273	366	666	792	888	12%
Construcción	81	110	142	129	189	232	293	26%
Agropecuario	15	40	43	28	34	55	38	-30%
Pesca	14	33	35	49	52	73	36	-50%
Total	2,604	3,747	4,496	5,316	9,963	13,258	14,743	11%

Fuente: SUNAT.
Elaboración: Vigila Perú.

6 Baca, Ávila y Quiñones. Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional 8. Septiembre 2008.

7 El MEF en el Marco Macroeconómico Multianual 2009 – 2011 presenta un análisis sobre el Resultado Fiscal Estructural donde menciona que... "los ingresos del Sector Público durante los últimos años, principalmente, el 2006 y 2007, se han visto influenciados por las favorables condiciones internacionales que han mantenido en un nivel alto a los precios de nuestros principales productos de exportación, en especial, los minerales"... es decir el aumento del IR está influenciado por los precios de los minerales y explica un porcentaje importante de este aumento.

traído, tratándose de un recurso no renovable⁸. Según la SUNAT la contribución por regalías mineras alcanzó los S/. 455 millones en el 2008, 14% menos que en el 2007, cuando llegó a los S/. 526 millones. Las regalías son calculadas multiplicando un porcentaje fijo por el valor del concentrado, el cual es estimado en forma aproximada de acuerdo a sus ventas⁹.

Es importante precisar que la información que presenta la SUNAT en su nota semanal, 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, sí nos permite apreciar la tendencia mostrada por la recaudación, que responde de alguna manera al período productivo.

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 la recaudación de 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.

Según el reglamento de la Ley del Canon¹⁰, el canon minero está constituido por un monto equivalente al 50% del IR. Ello ocurre a pesar de que tanto la Constitución Política como la propia Ley del Canon¹¹ señalan que este consiste en 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% continúa manteniendo su estatus de IR y, por ende, es usado por el gobierno con la discrecionalidad que considere conveniente. Para fines del presente reporte denominaremos *renta generada* solo al IR que pagan las empresas mineras, puesto que esta es la base de cálculo del canon minero, debiendo quedar claro que el Estado recauda otros ingresos, como el IGV o el ISC, por las actividades del sector.

Es importante aclarar que el monto del canon minero no puede ser deducido, como mencionamos, a partir de los datos de IR de la SUNAT presentados en el cuadro 1.7, ni de los datos de CONASEV porque mientras en el primer caso la información hace referencia al "monto pagado" por las empresas en efectivo durante un año y no al IR determinado para dicho año, en el segundo caso la información hace referencia al resultado financiero contable de las empresas. El dato que sirve de base para el cálculo del canon minero es el impuesto determinado, información que no es accesible porque está protegida por la reserva tributaria. Entonces, el IR determinado para un año lo estimamos a partir de los montos transferidos por canon, pero de manera agregada.

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

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

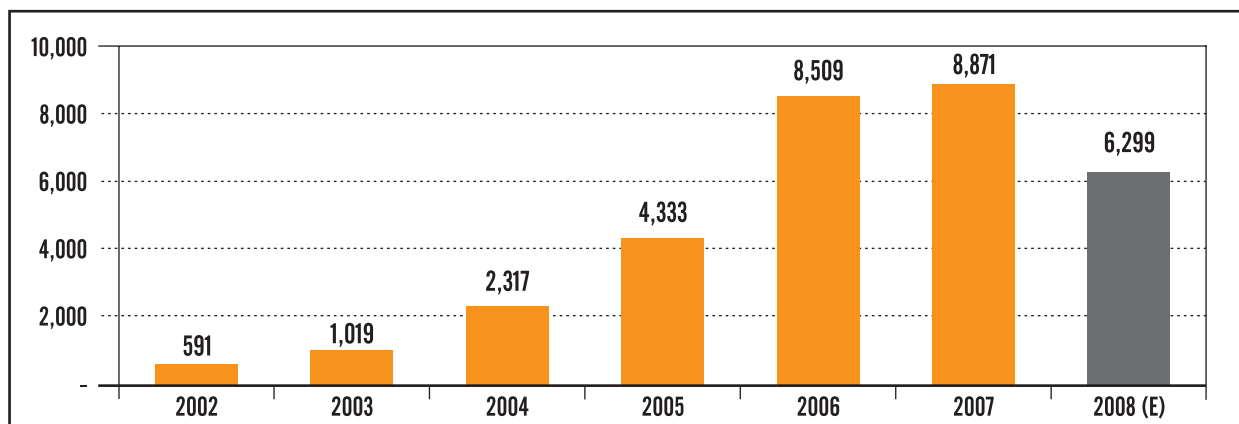
10 DS 005-2002-EF.

11 Ley 27506.

Gráfico 1.2

Renta generada en el sector minero, 2002 – 2008

Millones de nuevos soles



Fuente: MINEM; BCRP.
Elaboración: Vigila Perú.

De acuerdo al portal de Transparencia Económica, la renta del sector minero que se generó por el IR en el 2007 fue de S/. 8,871 millones, 4% más que el año 2006 cuando alcanzó los S/. 8,509 millones. Si las utilidades del sector minero corresponden a las cifras mostradas en el cuadro 1.4, estimamos que para el 2008 el IR determinado que declaren las empresas mineras –que sirve como base de cálculo para el canon– alcanzará los S/. 6,300 millones. Al monto resultante habría que añadirle las regalías mineras pero, a diferencia del impuesto a la renta, estas se transfieren directamente a las regiones al mes de ser calculadas (Gráfico 1.2).

En el Reporte Nacional 8, Vigilancia de las Industrias Extractivas, de septiembre del 2008, que trae información al primer semestre de dicho año, proyectábamos –de acuerdo a la dinámica mostrada por el sector hasta ese momento– que la renta generada a final del año

alcanzaría los S/. 9,500 millones, monto muy distante de los S/. 6,300 millones proyectados para este reporte. Es evidente que la diferencia se explica por el cambio en el comportamiento de los precios, como producto de la crisis en el último trimestre del año.

1.5 Distribución de la renta generada a los departamentos

Por canon minero en el 2008 se transfirieron S/. 4,436 millones, 14% menos que en el año 2007 cuando se transfirieron S/. 5,157 millones. Para el 2009, sobre la base de la renta generada en el 2008, se estima que el canon minero alcance los S/. 3,149 millones¹².

Es importante precisar que el IR de un año es determinado con exactitud en abril del siguiente, fecha en la que se da el período de *Regulari-*

12 El canon minero del 2009 ha sido estimado sobre la base del impuesto a la renta que las empresas mineras declararon en sus estados financieros en el 2008. En el caso de las empresas como Antamina y Xstrata, que no publican sus estados financieros en CONASEV, el cálculo se realizó con la información aparecida en las páginas *web* de sus matrices y/o accionistas.

zación del Impuesto a la Renta¹³. Luego de recibir la información del impuesto a la renta determinado, recién el MEF calcula el monto del canon minero el cual, de acuerdo a ley, es transferido en el mes de junio a los gobiernos subnacionales.

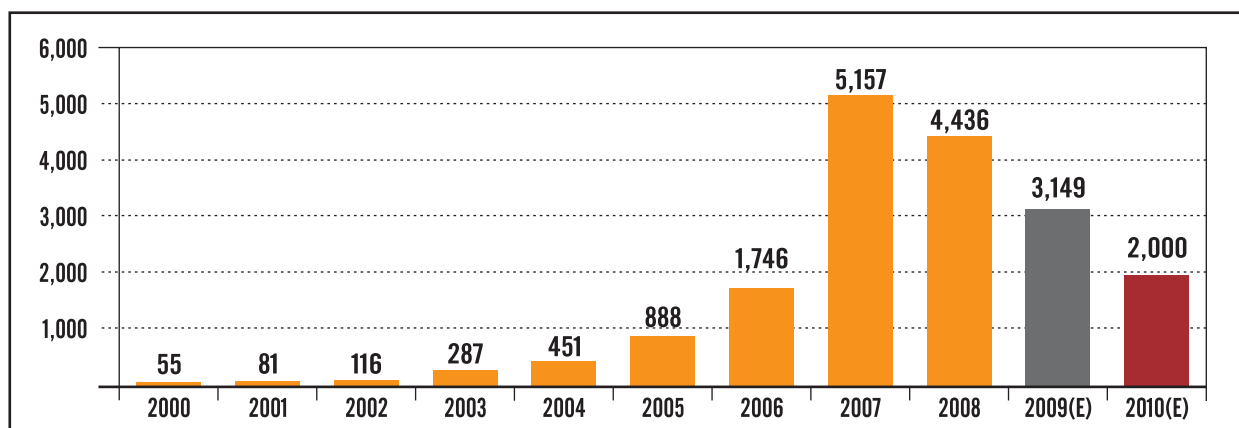
Hasta mayo del 2007 el canon era transferido en 12 cuotas mensuales iguales. Sin embargo, el canon proveniente del impuesto a la renta 2006 fue transferido en una sola cuota en junio del 2007, producto de una modificación decidida en el Congreso. Este hecho fue presentado ante la opinión pública por el gobierno como un gran acontecimiento descentralista, cuando en realidad no hizo más que cumplir con lo dispuesto por la ley del presupuesto. El principal efecto del cambio de modalidad fue el incremento del monto transferido en el 2007, pues se incluyeron cinco cuotas

del canon proveniente del IR 2005 y el total del canon del IR 2006.

En el gráfico 1.3 presentamos una estimación de la transferencia por canon minero en el año 2010, cuyo supuesto de base es que la dinámica tributaria del sector minero durante el año 2009 será la misma que tuvo en el último trimestre del 2008. Es claro que el principal factor que determinará el resultado económico de las empresas serán los precios de los minerales¹⁴, por tanto si estos en el próximo año no se recuperan de su nivel actual, la cifra estimada podría ser una buena aproximación.

El cuadro 1.8 muestra la distribución y la variación de las transferencias por canon minero en el período 2005-2008 y una estimación para el 2009. El monto total de la transferencia en 2008 cayó en 14% con respecto al 2007, cuando

Gráfico 1.3
Transferencias por canon minero, 2000 – 2009
Millones de nuevos soles



Fuente: Transparencia Económica.
Elaboración: Vigila Perú.

13 Las empresas que perciban ingresos catalogados de tercera categoría, como en este caso las mineras, podrán realizar, conforme al artículo 85 del DS 179-2004-EF, pagos a cuenta a lo largo de un año (ejercicio). Después de finalizado el año, específicamente en abril del siguiente, las empresas declaran el impuesto a la renta, pasando a regularizar su pago, considerando lo que se ha cancelado a cuenta. Si las cantidades abonadas a cuenta resultasen inferiores al monto del impuesto, la empresa deberá cancelar la diferencia en dicho mes o acogerse a un pago fraccionado.

14 Otro factor será el costo financiero que también ha aumentado en un contexto de escasez del crédito en el mercado internacional.

Cuadro 1.8

Canon minero por departamento, 2005 – 2009

Millones de nuevos soles

Departamentos	2005	2006	2007	2008	2009 (E)	Variación 2008 - 2007	Participación 2008	Acumulado
Áncash	51	349	1,628	1,319	850	-19%	30%	30%
Arequipa	57	71	158	458	440	190%	10%	40%
Moquegua	148	270	487	211	350	-57%	5%	45%
Tacna	151	321	773	712	300	-8%	16%	61%
Cajamarca	286	355	586	183	290	-69%	4%	65%
La Libertad	18	54	283	265	280	-7%	6%	71%
Puno	95	118	144	173	170	20%	4%	75%
Pasco	21	48	354	376	150	6%	8%	83%
Cusco	19	67	273	242	120	-11%	5%	89%
Lima	16	38	200	185	100	-8%	4%	93%
Junín	7	10	111	123	50	11%	3%	96%
Ica	8	27	66	69	20	3%	2%	100%
Otros	11	17	93	120	29	30%	3%	98%
Total	888	1,746	5,157	4,436	3,149	-14%		

Fuente: Transparencia Económica.

Elaboración: Vigila Perú.

do se transfirieron S/. 5,175 millones. Nosotros sostenemos que esta reducción se debe al cambio en la forma de transferencia del canon y no así a una disminución en el impuesto a la renta determinado del año 2007. Es decir, en el 2007 se transfirió el canon generado por el IR del 2006, además de cinco cuotas por el canon minero correspondiente al IR 2005, mientras que en el 2008 solo se transfirió el canon proveniente del IR del 2007.

¿Cómo se modificará la distribución del canon minero por departamentos el año 2009 respecto al 2008? Las dos regiones que no tendrán un impacto negativo sino más bien un aumento en sus ingresos son Cajamarca y La Libertad, ambas productoras de oro, cuyo precio se ha mantenido. Otra región que verá incrementado su canon será Moquegua, aunque se explica por la nueva metodología que se usará para distribuir el canon minero generado por el IR de la empresa Southern Perú. El resto de departamentos si verá afectadas sus transferencias, pues estas disminuirán.

Además, así como los recursos del canon minero se concentran en las regiones productoras (siete departamentos concentran más del 80% de la producción en el 2008), al interior de cada región la distribución del canon beneficia mayormente a las municipalidades de los distritos y provincias productoras del mineral. Por ejemplo, en Áncash, el distrito productor de San Marcos concentra el 18% del total destinado a los gobiernos locales; en Tacna, el distrito de Ite recibe el 20%; en Arequipa y Pasco, los distritos de Cerro Colorado y Chaupimarca reciben 12% cada uno.

Las regalías mineras, como sabemos, son recaudadas por la SUNAT y distribuidas un mes después por el MEF. El monto distribuido en el 2008 fue de S/. 499 millones, 1% menos que en el 2007 cuando se transfirieron S/. 504 millones. Como un adelanto del impacto que podría tener la caída en los precios, anotamos que la regalía minera transferida en los meses de enero y febrero del 2009 representa el 54% y el 9%, respectivamente, de los montos transferidos en los mismos meses del 2008.

Finalmente, hay que tomar en cuenta otros recursos como el *excedente del reparto de utilidades a los trabajadores*¹⁵, que si bien no proceden de una captura directa de renta son importantes por su magnitud. En el año 2007 –provenientes del reparto de utilidades del año 2006 – se distribuyeron poco más de S/. 720 millones, estimándose que en el 2008 –provenientes del año fiscal 2007– estos recursos alcanzaron S/. 760 millones.

En suma, las transferencias de recursos por canon minero en el año 2008 registraron una disminución -con excepción de Arequipa y Puno– provocada por el cambio en la modalidad de distribución, pero también por otras razones como: la disminución de la producción en Cajamarca y el uso de un criterio técnico controvertido en Moquegua. En el 2009 el impacto negativo será diferenciado por regiones, siendo las menos afectadas aquellas donde el mineral principal producido es el oro.

¿Cuánto del valor extraído retorna al Estado?

En los años del *boom* de precios de los minerales, el debate acerca de la necesidad de una

mayor participación del Estado en las rentas que genera la actividad minera y el de la distribución del canon considerando solo a las regiones productoras, estuvieron en la agenda pública. En efecto, por un lado las utilidades de las empresas mineras crecieron a elevadas tasas, producto en gran medida del incremento de los precios, por lo que se trataba de *ganancias extraordinarias*. Por el otro, la distribución realizada según el criterio que manda la Constitución Política hizo que solo algunas regiones recibieran abundantes recursos por canon y regalías mineras, generando una situación de inequidad con relación a las que no poseen recursos mineros en explotación.

Sin embargo, ahora que los precios de los minerales, a excepción del oro y hierro, están retrocediendo a sus niveles mostrados entre el 2005 y el 2006, el panorama ha cambiado sustancialmente.

Como podemos ver en el cuadro 1.9, la renta generada que es capturada por el Estado, y cuyo 50% es transferido como canon minero, ha retrocedido en el 2008 en proporción del valor de producción. En el 2002 alcanzó el 3.8%

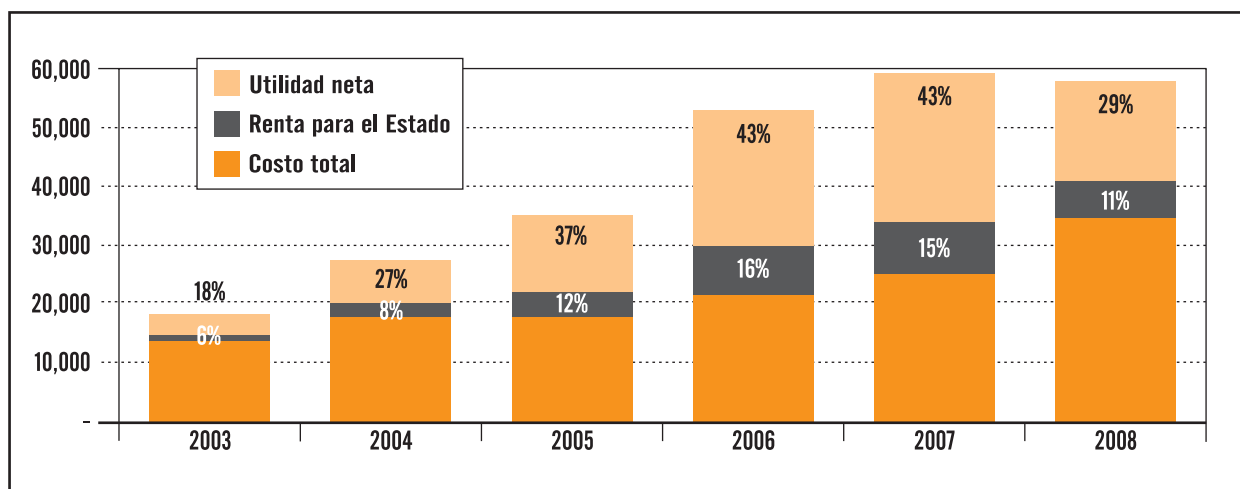
Cuadro 1.9
Comparación entre la renta generada y el valor de producción
Millones de nuevos soles

Años	Renta generada (A)	VPM (B)	A/B
2002	591	15,421	3.8%
2003	1,019	18,456	5.5%
2004	2,317	27,536	8.4%
2005	4,333	35,025	12.4%
2006	8,509	53,008	16.1%
2007	8,871	59,458	14.9%
2008	6,299	57,793	10.9%

Fuente: Transparencia Económica / CONASEV.
Elaboración: Vigila Perú.

15 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 recursos de FONDOEMPLEO, el cual se utiliza 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.

Gráfico 1.4
Desagregación del Valor de Producción Minero, 2003 – 2008
Millones de nuevos soles



Fuente: MINEM, BCRP, CONASEV, Transparencia Económica.
Elaboración: Vigila Perú.

y ascendió hasta 16.1% en el 2006. El incremento se explicó no solo por el mejor resultado económico que obtuvieron las empresas, sino también porque algunas como Antamina, Xstrata o Cerro Verde están pagando más impuestos debido a que dejaron de aplicar algunas herramientas derivadas de sus contratos de estabilidad, como la reinversión de utilidades o la depreciación acelerada. A partir del 2007 este ratio a empezó a retroceder, tendencia que se reforzó en el 2008, producto de la crisis internacional.

Así, mientras el Estado capturó mayor renta cuando se dio el *boom*, las empresas, también lograron capturar, como utilidad neta, un mayor porcentaje del valor de producción, situación que se mantuvo en el 2007, no así para el Estado. En el gráfico 1.4 podemos ver que las utilidades de las empresas mineras se han reducido en el 2008 en términos absolutos y relativos en proporción al VPM. Lo propio ha ocurrido con la participación del Estado.

¿Pudo el Estado capturar más renta?

En reportes anteriores hemos manifestando cómo el incremento de los precios tuvo un fuerte impacto en las utilidades netas¹⁶ 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 casi completamente por efecto de los precios, parte de estas utilidades eran *ganancias extraordinarias*. Estimamos que estas ganancias extraordinarias, tomando como base el año 2005 ascendían a S/. 10,000 millones en el 2006 y a S/. 11,700 millones en el 2007¹⁷. Así, las primeras aproximaciones para estimar estas ganancias extraordinarias se dieron a través del VPM, donde se asumía que su dinámica –asumiendo que presentaban el mismo comportamiento que las ventas– 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 ocurría con las ventas.

16 La utilidad neta es la que va a los accionistas.

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

Posteriormente calculamos las 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 2007¹⁸.

Sin embargo, en el año 2008, la disminución del VPM se debe en su totalidad a la disminución de los precios, que incluso fue relativamente contrarrestada por algún incremento del volumen de extracción en el 2008 (ver cuadro 1.1). La magnitud de la caída de los precios en el cuarto trimestre del año –salvo los del oro y de la plata– hizo que estuvieran por debajo de los precios de referencia fijados para el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo.

Para el 2009 sí habrá Aporte Voluntario Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo

El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP) establece unos **precios de referencia**, que son los que determinan si las empresas mineras participantes aportarán o no al fondo voluntario extraordinario minero en un año específico¹⁹. Cuando los precios promedio anuales observados están por encima de esta referencia se consideran extraordinarios y/o excepcionales y se puede concluir que hay ganancias de la misma índole y por ende corresponde el aporte.

Los precios de referencia fueron estimados a partir de los precios promedios mensuales registrados entre los años 1991 y 2005, según el cuadro adjunto:

Metal	Unidad	Precios promedio 1991 - 2005	Precios de referencia
Oro	US\$/oz tr	412	554
Plata	US\$/oz tr	6	7.93
Cobre	¢US\$/lb	1.17	1.84
Zinc	¢US\$/lb	56.90	80.24
Plomo	¢US\$/lb	31.57	48.19
Estaño	US\$ / TM	6,788	9,520
Hierro	US\$ / TM	23.12	34.42

Tomado del Estudio de Apoyo Consultoría 2007

Una vez que se ha determinado que los precios promedio están por encima o por debajo de los precios de referencia se pasa a definir el monto del aporte, el cual equivale al 3.75% de la utilidad neta del ejercicio. Como la utilidad neta se determina con exactitud al momento de la regularización del impuesto a la renta en abril del siguiente año, los aportes se concretan el 30 del abril como plazo final. A la fecha las empresas, a través del PMSP, han entregado S/. 518.3 millones correspondientes al ejercicio 2006 (distribuidos en el 2007) y S/. 484.6 millones correspondientes al ejercicio 2007 (distribuidos en el 2008). Ambos montos totalizan S/. 1,002.1 millones.

18 Baca, Ávila y Quiñones. Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional 7. Marzo 2008.

19 Estudio para la determinación de los precios y metales de referencia para el aporte voluntario extraordinario del programa minero de solidaridad con el pueblo. Apoyo Consultoría. Febrero 2007.

Sin embargo, el fuerte descenso de los precios de los minerales desde octubre ha generado dudas con respecto a si habrá o no el aporte voluntario del año fiscal 2008. Estas dudas se originaron en declaraciones de la parte interesada, a través del entonces presidente de la SNMP, señor Isaac Cruz: "Yo creo que este año el aporte voluntario va a bajar, no sé cuánto, pero será menor, y si los precios se quedan como están hoy día podríamos poner en duda si para el próximo año habrá bono"²⁰.

Lo concreto es que en todos los casos, salvo en el del zinc, los precios promedio anuales del 2008 están por encima de los precios de referencia; por tanto, sí debería haber aporte (ver cuadro adjunto). Donde hay menos certeza es respecto al monto de este, toda vez que aún no se conoce las utilidades netas de las empresas mineras en el 2008. Nosotros hemos estimado que disminuirán en alrededor de 30% con respecto al 2007.

Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo Precios de referencia

Mineral	Precio de referencia 2007 (DS 071-2006-EM)	Precio 15 Dic 2008	Precio promedio Enero - 15 Dic 2008	Aporte
Cobre (US\$/lb)	184.00	140.00	285.27	Sí
Oro (US\$/oz)	554.00	833.58	872.34	Sí
Zinc (US\$/lb)	80.00	48.00	49.48	No
Plata (US\$/oz)	7.93	10.60	14.98	Sí
Plomo (US\$/lb)	48.00	46.00	99.23	Sí
Estaño (US\$/TM)	9,520.00	11,750.00	18,015.77	Sí

Fuente: BCRP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En suma, de acuerdo a la metodología establecida, el Aporte Voluntario del año fiscal 2008, para ser distribuido en el 2009, sí corresponde, aunque su monto será menor por la reducción de las utilidades de las empresas mineras en el 2008.

En suma, las empresas mineras gozaron de ganancias extraordinarias producto de los altos precios de los metales entre los años 2006 y 2007, pero en el contexto que se proyecta para los próximos años el concepto de ganancias extraordinarias ya no se aplica. Sin embargo, ello debe servirnos de lección para que, en el futuro, nuestra legislación consi-

dere algún mecanismo que permita al Estado participar más de este tipo de rentas extraordinarias, toda vez que el gobierno actual poco o nada hizo por capturar mayores rentas, sea mediante mecanismos fiscales (impuesto a las sobreganancias) o de la participación directa empresarial (a través de una empresa estatal).

20 Diario *La República*. 14 de noviembre del 2008.

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



Desde mediados de la década pasada la producción de hidrocarburos líquidos venía en descenso, producto del agotamiento de las reservas del país, principalmente de petróleo. La entrada en producción del Proyecto Camisea en el 2004 y la apertura de nuevos pozos en Piura en el 2006, hizo que la tendencia a la baja en la producción se revirtiera y estabilizara desde el segundo semestre del 2007.

A la par, la creciente demanda y el incremento moderado de la oferta, en un contexto de tensiones geopolíticas y bajos inventarios mundiales, determinó un *record* histórico en el precio del petróleo de US\$ 140 el barril, a mediados del mes de junio del 2008 para luego, al explotar la crisis financiera, caer hasta tocar los US\$ 35 el barril al final de diciembre.

El presente capítulo analizara los diferentes factores que marcaron la evolución de la renta que proviene de la explotación de los hidrocarburos.

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 constante. Sin embargo, en el último trimestre de 2008 registró un incremento, producto del inicio de producción del Lote 56 ubicado en la región Cusco. Situación similar ocurre con la extracción de gas natural (GN) que desde mediados

del 2004 –cuando se inicia su extracción en Camisea– presenta una tendencia creciente en su producción.

Como hemos reportado anteriormente, la extracción de petróleo muestra una tendencia decreciente en los últimos ocho años. El agotamiento del recurso y el poco éxito de las exploraciones han llevado a que en el Perú se extraiga el 65% de lo que se extraía diez años atrás. En el 2008 la producción de petróleo alcanzó los 27.9 millones de barriles, 0.5% menos que en el 2007, cuando fue de 28.1 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 inicia operaciones. Esta dinámica extractiva cambia cuando en octubre del 2008 se inicia la extracción en el Lote 56, adyacente al anterior, con el cual se duplica la producción mensual nacional. De este modo, en el 2008 se extrajeron 15.6 millones de barriles, 16.8% más que el 2007, cuando se extrajeron 13.4 millones de barriles (Cuadro 2.1).

Con respecto a la extracción de GN, esta alcanzó los 130.6 millones de MMBTU²¹ en el 2008, 26.5% más que en el 2007, cuando fue de 103.2 millones. Este incremento en la producción responde a que el número de consumidores de GN en Lima ha pasado de 8,253 en enero del 2008 a 12,038 en diciembre del mismo año (46% de aumento²²).

21 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.

22 Informe de Distribución de Gas Natural en Lima y Callao al 31 de diciembre del 2008.

Cuadro 2.1

Producción nacional de hidrocarburos, 2001 – 2008

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

Años	Gas	LGN	Petróleo
2001	12.6	1.3	33.1
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	130.7	15.7	28.0
Variación 2008 - 2007	26.5%	16.8%	-0.5%

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Vigila Perú.

Es importante mencionar el impulso que ha dado el Ministerio de Energía y Minas a la iniciativa del cambio de la matriz energética. Esta matriz establece las diferentes fuentes de oferta de energía de 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 el 70% de la energía que demandaba el mercado peruano, las energías renovables aportaban el 24% y solo el 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 al mercado peruano en partes iguales²³. Este contexto explicaría el porqué el consumo de GN se incrementa a mayores tasas²⁴.

Producción regional

De manera similar que en la actividad minera, las regiones con hidrocarburos participan de

una parte de los ingresos obtenidos por su extracción. En este caso, un porcentaje de los ingresos obtenidos por la explotación económica retorna a la región como canon petrolero o gasífero. Es decir, más recurso extraído y mayor precio significarán más recursos para la región.

Loreto. Es una región principalmente productora de petróleo, cuya extracción se ha mantenido estable en los últimos tres años (2005-2007), pero su producción en el año 2008 fue 37% 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 agotamiento de los recursos. Así, en el 2008 esta tendencia decreciente no se ha detenido, pues se han extraído 13.9 millones de barriles, 13% menos que el 2007. Producto de esta tendencia, su aporte a la producción nacional ha pasado de 67% en 2001 a 50% en el 2008.

23 Presentación del ex viceministro de Energía Pedro Gamio. 21 de junio del 2007. "Cambio de matriz energética y desarrollo sostenible objetivos de política de Estado. Disponible en: www.minem.gob.pe.

24 Se debe tener presente que un galón equivalente en gas natural tiene un precio menor a S/. 5, 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, usando GNV disminuye en más de un 80% la contaminación por emisión de gases tóxicos y partículas nocivas.

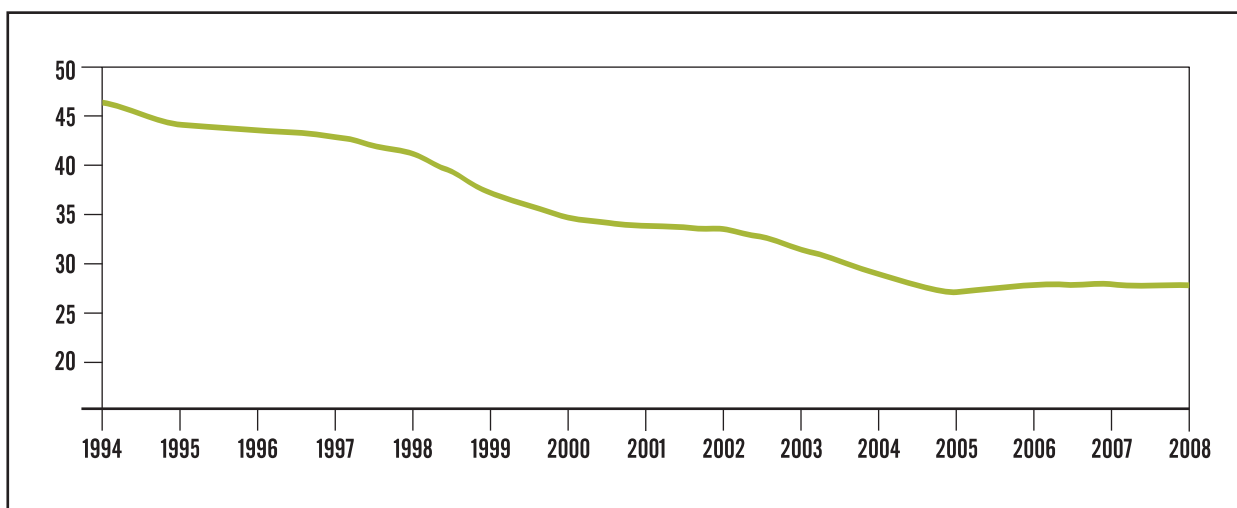
Piura. También región principalmente petrolera, presenta un panorama distinto al de Loreto, pues el inicio de extracción en nuevos pozos en el 2006 ha revertido la tendencia mostrada ese año²⁵, la cual continúa en el 2008 con una producción de 13.9 millones de barriles, 16% más que el 2007. Actualmente Piura aporta el 49% de la producción nacional de petróleo, mientras que en el 2001 este aporte alcanzaba solo el 32%.

Huánuco. Entre Huánuco y Loreto se ubica el Lote 31D, cuya producción ha venido disminuyendo en los últimos años producto del agotamiento del recurso. Sin embargo, en el 2008 mostró una ligera recuperación como resultado del reacondicionamiento del lote, alcanzando 35.4 mil barriles, 2.5% más que en el 2007. Esta producción es bastante marginal pues solo representa el 0.1% de la producción nacional.

En el período 1994-2008, la producción nacional de petróleo muestra una tendencia decreciente, aunque en los últimos cuatro años ha mantenido un nivel constante, como se puede ver en el gráfico 2.1. El inicio de operaciones del Lote 67 en Loreto –previsto para el 2010– permitirá más que duplicar la producción nacional y triplicar la producción departamental. De concretarse este proyecto aportará más recursos, tanto para el gobierno central como para la región Loreto.

A diferencia de las otras regiones, del Proyecto Camisea en el Cusco se extrae solo GN y LGN. La extracción de LGN se ha incrementado por la entrada en producción del Lote 56 en el último trimestre del 2008. Así, se extrajeron 14.7 millones de balones de LGN en el 2008, 19% más que el 2007, y 100.9 millones de MMBTU por GN en el 2008, 35% más que el 2007 (Cuadro 2.2).

Gráfico 2.1
Producción nacional de petróleo, 1994 – 2008
Millones de barriles



Fuente: Perupetro.
Elaboración: Vigila Perú.

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

Cuadro 2.2

Producción regional de hidrocarburos, 2007 - 2008

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

Región	Lote	2007			2008		
		Gas	LGN	Petróleo	Gas	LGN	Petróleo
Cusco	56	-	-	-	-	1.58	-
	88	74.87	12.32	-	100.96	13.12	-
Huánuco	31-D	-	-	0.03	-	-	0.04
Loreto	8	-	-	6.22	-	-	5.61
	1-AB	-	-	9.73	-	-	8.26
	31-B	-	-	0.13	-	-	0.11
	31-E	-	-	-	-	-	0.03
Piura	31-D	-	-	-	-	-	0.01
	I	1.72	-	0.31	1.54	-	0.33
	I	-	-	-	0.55	-	-
	II	-	-	0.21	-	-	0.25
	III	-	-	0.37	-	-	0.73
	IV	-	-	0.57	-	-	0.60
	IX	-	-	0.10	-	-	0.10
	V	-	-	0.06	-	-	0.07
	VII/VI	0.90	-	1.05	0.88	-	1.01
	X	4.16	-	4.86	4.61	-	5.18
	XIII	0.45	-	0.12	0.36	-	0.79
	XIII	-	-	-	-	-	0.07
	XV	-	-	0.01	-	-	0.01
	XX	-	-	-	-	-	0.01
Z1	-	-	-	-	-	0.69	
Z-2B	7.41	-	4.34	7.07	-	4.10	
Ucayali	31-C	13.77	1.09	-	14.71	0.97	-
Total		103.27	13.42	28.10	130.68	15.67	27.96

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Vigila Perú.

El comportamiento de los precios

Las empresas pagan una regalía al Estado peruano por la extracción y comercialización del recurso, la que está en función de los volúmenes extraídos valorizados de acuerdo a una canasta de diferentes productos (crudos de petróleo diferentes). Dicha canasta refleja el precio internacional, modificado por razones de calidad, transportes u otras²⁶. Debido a que

las regalías no son uniformes por lote – cada lote cuenta con un contrato distinto firmado con el Estado peruano– en el presente reporte analizaremos la dinámica del precio internacional, puesto que las canastas están directamente relacionadas con dicho precio.

En reportes anteriores hemos dado cuenta del incremento del precio internacional del petróleo, el cual respondía a la relativa escasez del recurso

26 DS 049-93-EM. Reglamento para la Aplicación de la Regalía y Retribución en los Contratos Petroleros.

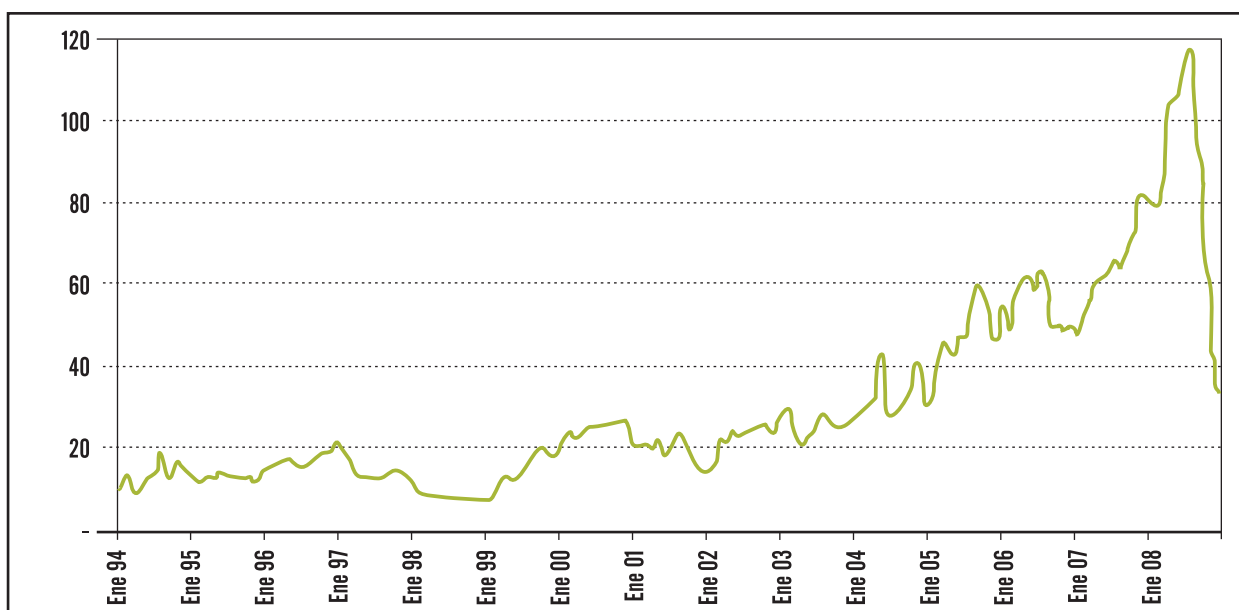
a nivel mundial y a la incertidumbre, también mundial, en un contexto de inseguridad y conflicto en zonas productoras. Adicionalmente, la recesión de los Estados Unidos –que trajo como consecuencia la caída del dólar– y la negativa de la OPEP²⁷ a elevar su producción²⁸ llevaron a que al final del primer semestre del 2008 el precio del petróleo alcanzara los 145 dólares el barril²⁹.

Sin embargo, la tendencia alcista del precio del petróleo –que se pensó alcanzaría los US\$ 200 el barril a finales del 2008– no era sostenible porque la de los últimos meses era producto de una corriente especulativa de los inversionistas, que vieron en las materias primas– minerales y petróleo principalmente– una oportu-

nidad de negocio, pensando "que los mercados de los *commodities* son un activo similar a las inversiones de capital y no entienden sus diferencias esenciales"³⁰.

Producto de la crisis financiera, las expectativas de la demanda futura y el deterioro de la corriente especulativa el precio del petróleo cayó a niveles de inicios del 2005, alcanzando un precio de 35 y 40 dólares el barril entre los meses de noviembre del 2008 y marzo del 2009. Diversas proyecciones, como las publicadas por la Agencia de Información de Energía de los Estados Unidos³¹, dan cuenta de que para el 2009 el precio promedio del petróleo estará entre 42 y 46 dólares por barril (Gráfico 2.2).

Gráfico 2.2
Precio de exportación mensual del petróleo, 1994 – 2008
Dólares por barril



Fuente: BCRP.
 Elaboración: Vigila Perú.

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

28 La OPEP puede tener una gran influencia en el mercado del petróleo, especialmente si decide reducir o aumentar su nivel de producción, puesto que controla aproximadamente el 43% de la producción mundial de petróleo y el 75% de las reservas.

29 Noticia tomada de *El Comercio*, 7 de julio del 2008.

30 Humberto Campodónico. "Se pinchó la burbuja de las materias primas". En: "Cristal de Mira", *La República*, 5 de septiembre del 2008, www.cristaldemira.com

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

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 mencionamos de la cotización internacional, calidad del recurso, transporte y otros factores. Así, los valores de estas canastas han sufrido importantes variaciones en el 2008, en clara respuesta al contexto mencionado (Cuadro 2.3).

2.2 El Valor de Producción

Al igual que en el sector minero, una primera mirada a la dinámica del sector hidrocarburos nos 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 provienen de dos fuentes distintas–, el VPH es una variable calculada de manera oficial por

Cuadro 2.3

Canasta de precios por lote y producto, 2007 – 2008

Tipo	Región	Lote	2007	2008	Variación	
Gas (US\$ x MMBTU)	Cusco	88	1.50	1.33	-11%	
	Loreto	31-C	3.40	3.99	17%	
	Piura	I	1.17	1.40	19%	
		I		1.42		
		VII/VI	2.00	2.00	0%	
		X	2.74	4.25	55%	
		XIII	7.41	7.94	7%	
		Z-2B	5.22	7.18	38%	
LGN (US\$ x balón)	Cusco	56		11.06		
		88	62.94	67.90	8%	
	Loreto	31-C	65.15	84.72	30%	
	Petróleo (US\$ x barril)	Huánuco	31-D	74.18	96.27	30%
Loreto		8	60.97	80.16	31%	
		1-AB	29.21	64.61	121%	
		31-B	67.73	97.80	44%	
		31-E	-	98.65		
Piura		31-D			114.64	
		I	69.42	93.60	35%	
		II	67.38	91.16	35%	
		III	70.32	92.65	32%	
		IV	70.32	92.65	32%	
		IX	69.42	93.60	35%	
		V	69.42	93.60	35%	
		VII/VI	70.32	92.65	32%	
		X	70.32	92.65	32%	
		XIII	33.70	92.65	175%	
		XV	66.25	95.74	45%	
		XX		92.65		
	Z1*			54.15		
Z-2B		72.66	98.68	36%		

* Este lote está ubicado frente a las costas de Tumbes, pero es registrado entre la frontera Piura y Tumbes.

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Vigila Perú.

Perupetro. La estimación oficial se explica porque las transferencias están asociadas a la extracción de los recursos –canon petrolero y gasífero– y se calculan como un porcentaje del VPH.

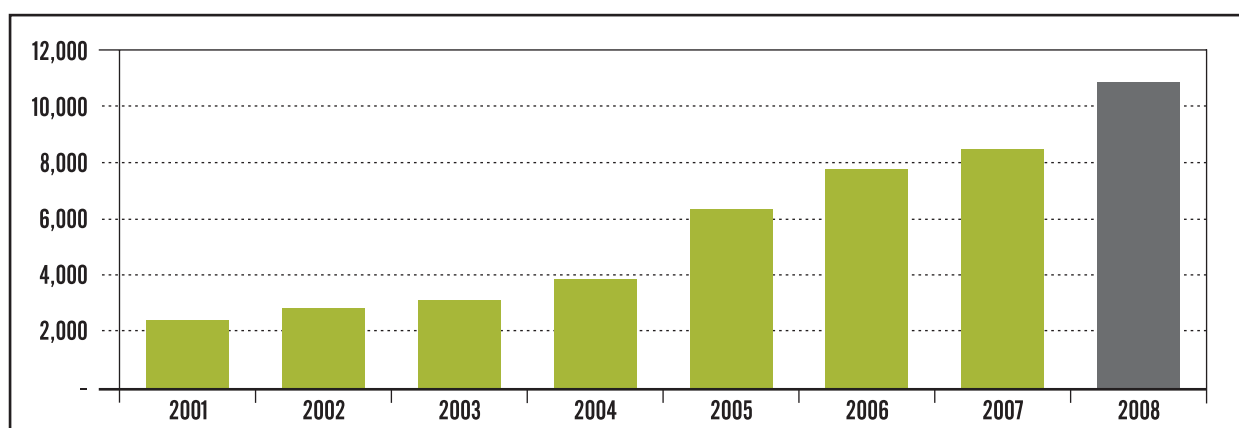
Así, de acuerdo a los datos de Perupetro, el VPH –que se obtiene multiplicando el volumen del recurso extraído por el valor de la canasta asignada a cada lote– en el 2008 ascendió a S/. 10,871 millones (US\$ 3,713 millones), 27% más que en el 2007, cuando ascendió a S/. 8,531 millones (US\$ 2,757 millones de dólares). Este VPH mide los recursos en valor extraídos, por lo que mientras más se extraiga y/o más se coticen, la región productora recibirá más ingresos debido a su participación mediante el canon. Hay que notar que existe diferencia si uno calcula el VPH en dólares o en nuevos soles; la diferencia entre los valores del 2008 y 2007 en dólares es 35% y

en nuevos soles es de 27%. Ello se explica por la variación del tipo de cambio, el cual entre 2007 y 2008 cayó 5.4%.

Es importante mencionar que el comportamiento del VPH en los últimos cuatro años es explicado por el petróleo y LGN aproximadamente en un 93%. Así, para el 2008 los hidrocarburos líquidos, petróleo y LGN representaron el 92% del VPH, 65% el primero y 27% el segundo (Gráfico 2.3).

Como mencionamos, un porcentaje del VPH retorna a la región productora bajo la figura de canon, petrolero o gasífero. El canon petrolero está conformado por el 10% del VPH, y lo reciben Piura y Loreto; en mucho menor medida Huánuco y Ucayali. Adicionalmente, las regiones de Tumbes y Ucayali reciben un 2.5% del VPH como sobrecanon petrolero³². En cam-

Gráfico 2.3
Valor de producción de hidrocarburos, 2001 - 2008
Millones de nuevos soles



Fuente: Perupetro.
Elaboración: Vigila Perú.

32 El sobrecanon se creó para el caso específico de la explotación de petróleo en tres departamentos: Ucayali, Tumbes y Huánuco. En 1976 se destina el 10% del valor de producción del petróleo al departamento de Loreto, por un período de diez años, como canon, a fin de compensarlo por la extracción del recurso, y que participe de las rentas obtenidas por el Estado. En 1981 se amplía el horizonte temporal hasta que se agote el recurso. Cuando se crea el departamento de Ucayali, separándolo de Loreto, quedó sin canon petrolero. Por ello, la Ley de Presupuesto para 1982 instauró un sobrecanon equivalente al 2.5% del valor de la producción petrolera. En 1983, luego del Fenómeno del Niño, se establece 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. En el caso de Huánuco, solo la provincia de Puerto Inca recibe sobrecanon por la explotación de petróleo realizada por la provincia productora de Aguas Calientes ubicada en el departamento de Loreto.

Cuadro 2.4

Valor de producción de hidrocarburos por región, 2001 – 2008

Millones de nuevos soles y porcentajes

Región	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variación 2008 - 2007
Piura	940	1,017	1,135	1,381	1,993	2,585	2,811	4,061	44%
Loreto	1,548	1,913	2,062	2,099	2,725	3,125	3,209	3,625	13%
Cusco	-	-	-	468	1,722	2,131	2,504	3,175	27%
Huánuco	4	4	4	5	8	8	8	10	31%
Total	2,492	2,933	3,200	3,953	6,448	7,849	8,531	10,871	27%

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Vigila Perú.

bio el canon gasífero para la región 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 operador³³.

Los datos del cuadro 2.4 muestran que, no obstante que la producción de petróleo disminuye con los años, el valor de producción muestra una tendencia creciente. Ello se explica, como en el caso del sector minero, por el fuerte incremento del precio del petróleo. Así, para el caso de Piura, el VPH aumentó en 44%, pasando de S/. 2,811 millones en el 2007 a S/. 4,061 millones en el 2008. En el caso de Loreto, entre los años 2007-2008, el incremento fue de 13%, pasando de S/. 3,209 millones a S/. 3,625 millones, a pesar de la caída en 13% de la producción de petróleo, que representa casi el 90% del VPH.

Cusco muestra un incremento del 27%, pasando de S/. 2,504 millones a S/. 3,175 millones. Finalmente, los casos de Ucayali y Huánuco tienen una dinámica similar, aunque su valor es bastante marginal: son básicamente petroleros y se beneficiaron en el 2008 por el incremento del precio de dicho recurso.

Mientras el volumen de extracción nacional del petróleo continúa disminuyendo, el VPH en el 2008 es mayor en 27% en comparación al 2007. En promedio, podemos decir que el incremento del VPH a nivel nacional entre los años 2007 y 2008 se explica en un 73% por el aumento de los precios. En el 2007 el aumento del VPH se explicó por los precios en un 83% y en el 2006 en un 73%. Es decir, a pesar de la caída registrada, los precios siguen explicando buena parte del incremento del VPH en el 2008.

33 Las regalías que paga el operador del proyecto Camisea, liderado por Pluspetrol, ascienden a 37.24% del valor de producción. Por lo cual las regalías que retornan a la región Cusco son el 18.62% del valor de producción.

Camisea: el consumo interno en riesgo Muchas preguntas, pocas respuestas

Hasta mediados del 2004 el abastecimiento de energía en el Perú provenía en buena parte del petróleo³⁴, en un 70% según fuente MINEM. Con la entrada en operación del Proyecto Camisea se ideó una política que buscara asegurar el abastecimiento de energía a costos competitivos, mediante el cambio la matriz energética peruana, consumiendo lo que tenemos (gas natural y hidroenergía) y disminuir el consumo de lo que importamos, el petróleo.

Así, se construyó un marco legal donde se "garantiza el abastecimiento al mercado nacional de gas natural"³⁵ y permite exportar los excedentes, siempre que la demanda interna quede asegurada por los próximos veinte años. Por consiguiente, la orientación principal de la producción del Lote 88 es el mercado interno, lo cual quedaba plasmado en la ley 27133 – Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural-, en su reglamento e incluso en el contrato con el operador, el Consorcio Pluspetrol.

Sin embargo, en el camino se dieron una serie de cambios en el contrato que trajeron como consecuencia que el mercado interno ya no este garantizado, proyecto de exportación del gas de por medio. Con lo cual se pone en riesgo el abastecimiento de la demanda interna, haciéndola depender de la posibilidad de encontrar nuevas reservas.

¿Qué pasó con las reservas que teníamos? Pues una parte está comprometida con el proyecto de exportación a México³⁶. Para explicar esto recordemos que el Proyecto Camisea cuenta con dos lotes, el 88 y el 56. El 88, con reservas actuales de 8.12 bpc³⁷, estaba destinado al consumo interno, y el 56, con reservas de 2.93 bpc, estaba destinado al mercado externo. Sin embargo, el contrato de exportación de Peru LGN es de 4.2 bpc, entonces, ¿si el lote para exportar sólo tiene 2.93 bpc de donde salen los 1.27 bpc que restan? Pues del Lote 88, para lo cual en el gobierno de Toledo se realizaron modificaciones legales que vienen siendo aceptadas por el gobierno actual.

Adicionalmente, se estima que el consumo interno por veinte años será de 6.1 bpc, con lo cual sólo restaría 1 bpc. ¿Tiene sentido cambiar la matriz energética sólo por veinte años? Para calmar los temores se han hecho diversos anuncios. En el 2008 se dijo que había 3.06 bpc en los lotes 88 y 56; en enero 2009 Repsol anunció el descubrimiento de 2 bpc en el Lote 57. ¿Problema solucionado? Parece que no.

Por esta parte, el calculo del consumo interno para 2 años en 6.1 bpc, estaría subestimado, pues no incluye los proyectos petroquímicos ni gasoductos regionales. Cálculos actuales dan cuenta de que una cifra cercana a los 8 bpc como demanda interna para los próximos veinte años es más real. Con un escenario así, las reservas de Camisea no alcanzarían para satisfacer la demanda interna y menos para exportar 4.2 bpc a México³⁸.

El tema principal es ¿Por qué se esta aceptando la exportación de un recurso destinado para el mercado nacional, sin antes asegurar nuevas reservas para la exportación?

34 Presentación del ex viceministro de Energía Pedro Gamio. 21 de junio del 2007. "Cambio de matriz energética y desarrollo sostenible objetivos de política de Estado. Disponible en: www.minem.gob.pe.

35 Ley 27133, Ley de Promoción al Desarrollo de la Industria del Gas Natural.

36 Para revisar las modificaciones en el marco legal mirar "Camisea. Cambios legales". En: Baca, Ávila y Quiñones. Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Nacional 3. Abril 2006.

37 Bpc: Billonesde Pies Cúbicos.

38 Humberto Campodonico en Cristal de Mira. www.cristaldemira.com.

2.3 Recursos para el Estado y las regiones

A diferencia del sector minero, donde el mecanismo principal 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, captando así de manera más directa el efecto del incremento (o caída) de los precios o de los volúmenes de extracción.

La recaudación tributaria

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. A pesar de lo anterior la recaudación por tributos internos en el 2008 alcanzó los S/. 2,305 millones, 15% más que en el 2007 cuando alcanzó los S/. 1,996 millones. Es importante mencionar que desde el año 2002 la recaudación del sector muestra un constante crecimiento, de la mano principalmente del in-

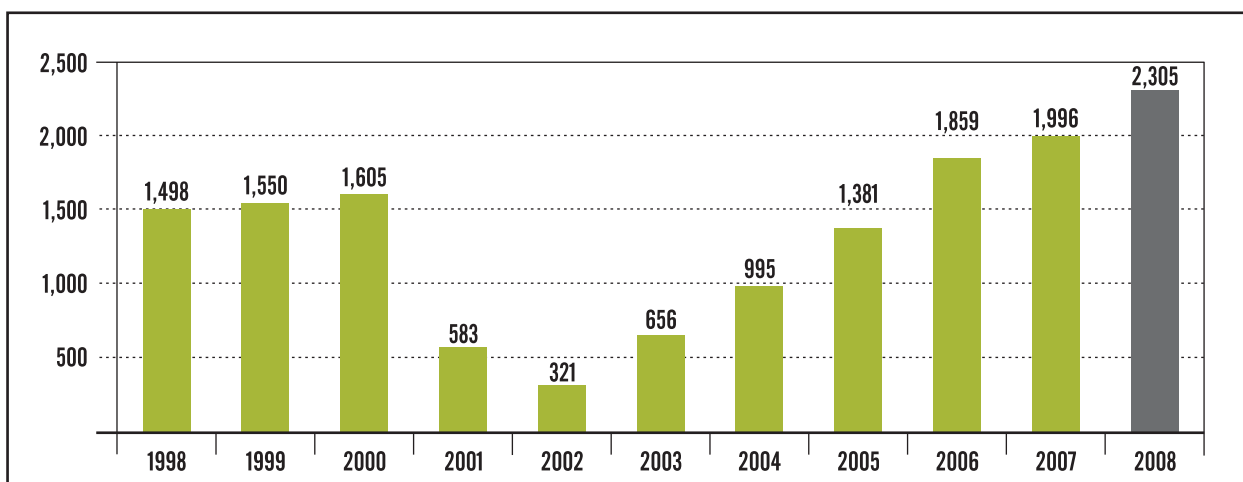
cremento de los precios, y por el inicio del Proyecto Camisea (Gráfico 2.4).

Recursos generados

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

- a. **Contrato de Licencia.** El Estado transfiere a las empresas el derecho de propiedad sobre el producto extraído, por el cual estas pagan una regalía.
- b. **Contrato de Servicios.** La empresa recibe 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".

Gráfico 2.4
Tributos internos del sector hidrocarburos, 1998 – 2008
Millones de nuevos soles



Fuente: SUNAT.
Elaboración: Vigila Perú.

La regalía (o regalía equivalente) estipulada en los contratos es un porcentaje de la valorización de la producción fiscalizada de hidrocarburos³⁹, es decir el VPH. La determinación de esta regalía no es estándar, varía de acuerdo al contrato y es además estimada por diferentes metodologías. Existen hasta cuatro metodologías para determinar la regalía: 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.

Así, en el 2008, las regalías (incluidas las regalías equivalentes) alcanzaron los US\$ 1223.2 millones, 43% más que el 2007, cuando fue de US\$ 855 millones. Si se comparan las regalías –ingresos para el Estado– con el VPH son en promedio el 32.9% de este, mostrando diferencias entre los lotes, puesto que cada uno tiene un contrato diferente que fija topes distintos a las regalías por cobrar.

A diferencia del sector minero, donde el impuesto a la renta 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 petrolero es un monto equivalente a un porcentaje del VPH de cada lote, que es descontado de la regalía que cobra el Estado.

Así, el canon –proveniente como porcentaje del VPH– en el 2008 asciende a US\$ 531.8

millones (S/. 1,573.8 millones), mientras que las regalías ascendieron a US\$ 1,223.2 millones; por tanto, el canon equivale al 43% de estas. La diferencia, US\$ 691 millones se queda en las arcas del gobierno central (Ver cuadro 2.5).

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 constituye con el 25% de las regalías que recibe el gobierno central. Este fondo beneficia a los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica, Ucayali⁴⁰ y Lima Provincias⁴¹. En el 2008, de acuerdo a los datos del portal de Transparencia Económica⁴², el FOCAM ascendió a S/. 176.1 millones, 40% más que en el 2007 cuando fue de S/. 125.9 millones. Adicionalmente, pero solo para la región 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 2008, el departamento de Cusco se benefició con S/. 114.8 millones por este concepto, 27% menos que en el 2007 cuando recibió S/. 157.6 millones.

En suma, los ingresos para las regiones por la explotación de hidrocarburos en el 2008 ascendieron a S/. 1,865 millones, 24% más que en el año 2007 cuando se recibió S/. 1,506 millones. Para las arcas del gobierno central corresponden S/. 2,033 millones de soles. La suma de estos dos montos vendría a ser la renta generada, la cual alcanza los S/. 3,898 millones, lo que representa el 36% del VPH.

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

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

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

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

Cuadro 2.5
Regalías y canon por lote, 2008
Millones de dólares y porcentajes

Lote	VPH (A)	Regalía (B)	Canon (C)	B/A	C/A
88	929.7	346.2	173.1	37.2%	18.6%
1-AB	631.4	217.0	78.9	34.4%	12.5%
X	504.1	208.4	63.0	41.3%	12.5%
Z-2B	455.8	68.6	57.0	15.1%	12.5%
8	454.1	117.9	56.8	26.0%	12.5%
56	149.5	59.3	29.6	39.7%	19.8%
31-C	143.0	66.3	17.9	46.4%	12.5%
VII/VI	97.1	19.5	12.1	20.1%	12.5%
XIII	77.8	21.4	9.7	27.5%	12.5%
III	61.6	29.5	7.7	47.9%	12.5%
Z1	58.9	3.2	7.4	5.5%	12.5%
IV	56.7	27.9	7.1	49.3%	12.5%
I	33.9	8.9	4.2	26.1%	12.5%
II	23.2	12.3	2.9	53.2%	12.5%
31B y 31D*	14.7	6.5	1.7	44.4%	11.8%
IX	9.0	6.6	1.1	73.4%	12.5%
V	7.0	2.6	0.9	37.5%	12.5%
31-E	3.0	0.5	0.4	15.2%	12.5%
XX	1.2	0.3	0.2	21.0%	12.5%
XV	0.6	0.3	0.1	41.2%	12.5%
Total	3,712.5	1,223.2	531.8	32.9%	14.3%

Fuente: Perupetro.

Elaboración: Vigila Perú.

* El motivo por el cual el ratio no es 12.5% es porque el Lote 31B presenta un canon de 12.5% y el Lote 31D –que se ubica en Huánuco– presenta un canon de 10%. El promedio resulta 11.8%.

2.4 Distribución de la renta generada a los departamentos

De los S/. 1,865 millones transferidos a las regiones, el 64.6%, es decir S/. 1,205.5 millones fue destinado a los gobiernos locales, distritales o provinciales. Por su parte, los gobiernos regionales captaron S/. 555.2 millones (29.7%)

y los restantes S/. 103.6 millones (5.5%) fueron destinados a instituciones educativas públicas. Los departamentos que recibieron más recursos en el 2008 por la actividad de hidrocarburos fueron Cusco (S/. 733.7 millones), Piura (S/. 392.3 millones) y Loreto (S/. 334.9 millones) (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6
Transferencias por canon petrolero, gasífero y FOCAM a los departamentos, 2008
Millones de nuevos soles

Región	Gobiernos locales			Gobiernos regionales			Instituciones educativas			Total	
	Gasífero	Petrolero	FOCAM	Total	Gasífero	Petrolero	FOCAM	Total	Petrolero		FOCAM
Cusco	535.0			535.0	178.7			178.7			713.7
Piura		274.6		274.6		78.5		78.5	39.2		392.3
Loreto		133.9		133.9		174.1		174.1	26.8		334.9
Ucayali		62.0	25.6	87.6		51.7	4.0	55.7	9.4	1.3	154.2
Tumbes		86.4		86.4		24.7		24.7	12.3		123.5
Ayacucho			27.4	27.4			15.6	15.6		5.2	48.2
Lima			22.2	22.2			9.3	9.3		3.1	34.6
Ica			18.9	18.9			9.4	9.4		3.1	31.3
Huancavelica			18.6	18.6			9.3	9.3		3.1	31.0
Huánuco		1.1		1.1							1.1
Total	535.0	558.1	112.7	1,205.5	178.7	329.0	47.5	555.2	87.8	15.8	1,864.7

Fuente: Transparencia Económica, Perupetro.
 Elaboración: Vigila Perú.

¿Cuánto retorna al Estado en relación al valor extraído?

Como ya indicamos, en el sector hidrocarburos la captura de la renta se hace principalmente sobre el valor de producción, es decir, sobre una base mayor⁴³. Así, los ingresos obtenidos son las regalías (incluidas las regalías equivalentes) y el impuesto a la renta.

En el cuadro 2.7 podemos ver cómo a partir de la segunda mitad de la presente década la renta es una proporción cada vez mayor del VPH, lo que se explica principalmente por la entrada en producción del Proyecto Camisea, que además cuenta con una regalía alta, y porque a medida que crece el precio la regalía incrementa. Así, este ratio ha pasado de 35% en el 2001 a 40% en el 2007, cerrando para el 2008 en 42%, impulsado por el fuerte incremento del petróleo.

Si bien este ratio para el sector hidrocarburos está por encima del hallado para el sector minero (ver cuadro 1.9), hay que tomar en cuenta que estos sectores muestran dinámicas distintas y, por ende, no son necesariamente comparables. En el caso del sector minero el recurso natural extraído requiere pasar por algunos procesos industriales para terminar en un recurso con valor económico; en el caso de hidrocarburos el recurso natural extraído cuenta con un valor económico en sí mismo al momento de ser extraído.

Contando con los datos de valor de producción y de la renta capturada por el Estado, podemos incorporar información sobre los costos de producción, los cuales han sido estimados por nosotros⁴⁴. Utilizando dicha información se realizó el ejercicio planteado en el capítulo anterior, en donde desagregamos el valor

Cuadro 2.7

Comparación entre la renta para el Estado y valor de producción, 2001 – 2008

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	1,525	3,713	41.8%

Fuentes: Perupetro; MINEM; SUNAT.

Elaboración: Vigila Perú.

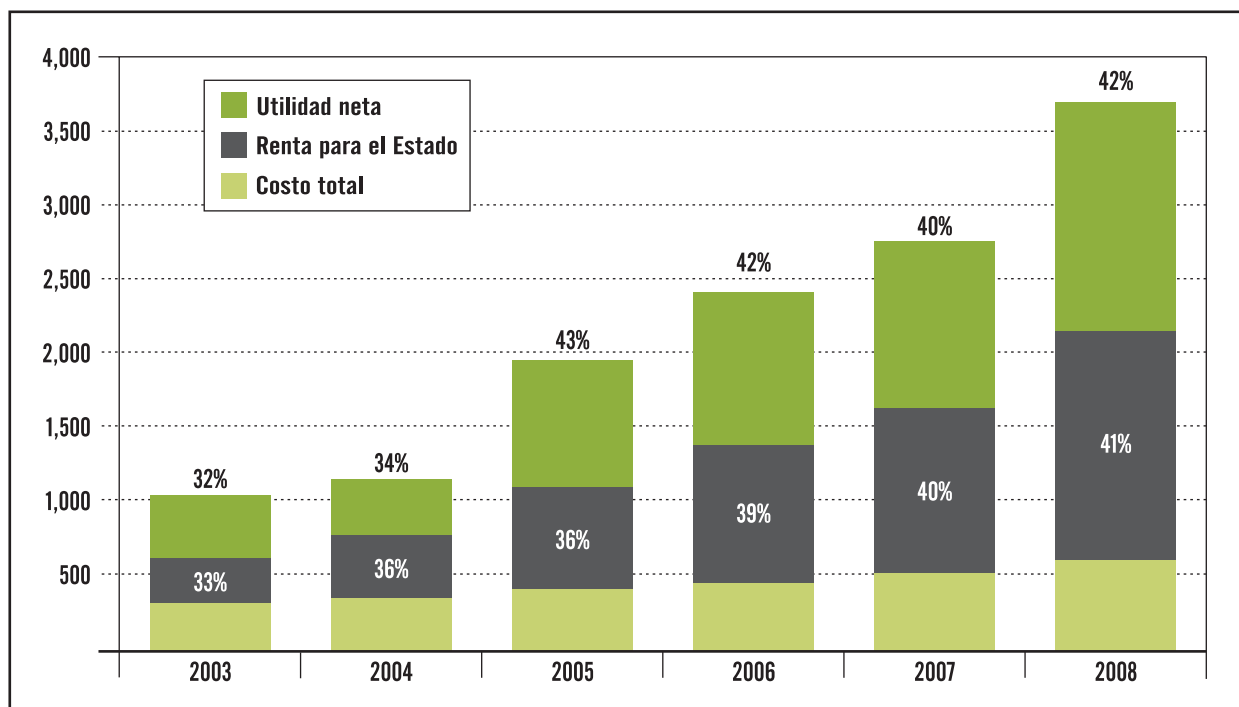
43 Para el caso del Cusco, recordemos que el canon gasífero se compone de un porcentaje del IR y de las regalías.

44 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 Comisión Económica para América Latina – CEPAL. Para la industria petrolera se toman los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador, México y Venezuela. Para la industria minera se abordan los casos del cobre en Chile y Perú, y del oro para Perú. En relación con el entorno 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 – 2008

Millones de dólares



Fuente: Perupetro; MINEM; SUNAT.

Elaboración: Vigila Perú.

de producción entre los costos totales 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 encontramos cómo el aumento de los precios, los cuales crecen a más velocidad que los costos de producción, ha hecho que se incrementen 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 a la de otros sectores. Desde que contamos con información, y mirando el gráfico, podemos observar que 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, pero volvemos a enfatizar que son dos sectores con dinámicas bastante distintas.

¿Puede el Estado capturar más renta?

A diferencia del sector minero, en el de hidrocarburos las diferentes 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 incremento del volumen. En ese sentido, el Estado si está capturando directamente el efecto del incremento del petróleo, por tanto no puede capturar más renta.

Efectos de la crisis sobre los proyectos en cartera

La crisis financiera internacional, como mencionamos, va a tener un impacto en la recaudación fiscal y por ende en la transferencia por canon; en algunos casos el impacto ya se está sintiendo, sobre todo en las regiones petroleras. Pero en el largo plazo va a tener un impacto mayor.

Producto de la crisis, el crédito se ha contraído, afectando las inversiones en exploración y ampliación. El anuncio de Yanacocha, en noviembre del 2008, de retrasar el desarrollo de su gigantesco proyecto Minas Conga, dio el campanazo de alerta acerca del real impacto de la crisis internacional en el Perú. A este se han sumado el anuncio la paralización del proyecto estrella de Southern Perú, Tía María, ubicado en Arequipa, además de las ampliaciones de Cerro Verde, y otros proyectos de importante envergadura como Magistral (Áncash), Los Chancas y Hierro Apurímac (Apurímac). Los tres últimos se encontraban en etapa de exploración. También se habla de suspender temporalmente el proyecto Las Bambas en Apurímac y de La Granja en Cajamarca. Finalmente, luego del fracaso del salvataje que lanzaron las empresas mineras del centro, la probable paralización total de la minera Doe Run, aparece como una posibilidad.

En conjunto, se trata de un monto cercano a US\$ 9 mil millones de inversiones mineras inmovilizadas por efecto de la crisis, de los US\$ 24 mil millones comprometidos para los próximos años⁴⁵.

Los proyectos de inversión privada en el sector hidrocarburos (2008-2010), según el reporte del BCRP, son: Perú LNG, Perenco, Suez Energy Perú, Kuntur Transportadora de Gas, Petrobas-PetroPerú, BPZ Energy y Maple Gas Corporation, que en conjunto suman US\$ 7,825 millones.

El sector hidrocarburos, también ha sentido el impacto de las crisis. Así por ejemplo, Repsol –que forma parte del Consorcio Camisea– anunció que "reexaminara" la posibilidad de explotar un yacimiento petrolero en el Perú (Bloque 39). En los otros casos, la postergación de proyectos, como el de Petrobas-Petroperu, obedece a la falta de reservas de gas.

45 Ver Marco Macroeconómico Multianual 2009 – 2011.

III. USOS DE LA RENTA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS



En este capítulo presentamos la información sobre el uso del canon en los gobiernos regionales, en las universidades públicas de las regiones donde realizamos Vigilancia Ciudadana y en los veinte municipios que reciben más transferencias por concepto de canon.

3.1 Cambios normativos respecto al uso del canon

El recuento presenta siguiendo un orden cronológico las modificaciones más importantes introducidas en la legislación que orienta el uso del canon. El texto base se define en la ley de canon (27506) del año 2001 (artículo 6, inciso 6.2), indicando que "los recursos que los gobiernos regionales y locales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad".

- En el año 2004 se hicieron las primeras modificaciones:
- Ley 28322 que modifica la Ley de Canon, dispone que los gobiernos locales donde se efectúa la actividad de explotación deben destinar el 30% del monto que perciban en calidad de distrito "productor" a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades donde se explota el recurso natural;
- La Ley de Regalía Minera (28258) estableció que los recursos se utilizarían exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión productiva que articulen la minería al desarrollo económico de cada

región, para asegurar el desarrollo sostenible de las áreas urbanas y rurales;

- La Ley 28277 que modifica la Ley del Canon y Sobrecanon Petrolero, extiende la obligación de gastar en el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de infraestructura de impacto regional o local a las instituciones públicas que se beneficien del canon y sobrecanon petrolero en Tumbes y Piura, ya que antes de dicha norma podían gastar tanto en gastos corrientes como en inversiones.
- En junio de 2005, mediante la Ley 28562 – Crédito Suplementario, se facultó a los gobiernos regionales y locales a utilizar hasta el 20% de los recursos provenientes del canon para el mantenimiento de la infraestructura y para los gastos generados por los procesos de selección para la ejecución de proyectos de inversión pública. En el año 2006, mediante Ley de Presupuesto Público 2006 (28652), se añade un pequeño cambio al texto anterior que dispone destinar hasta un 5% (del 20% anterior) para financiar la elaboración de perfiles de PIP. Con la Ley 28927, Ley de Presupuesto Público 2007, ese 5% se calcula sobre el monto total de canon que recibe la entidad.
- La Ley de Endeudamiento del Sector Público del 2007 (Ley 28928), indica que los gobiernos regionales y locales se encuentran autorizados para constituir fideicomisos con cargo a los recursos de su titularidad derivados de las regalías mineras, del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), del canon y del sobrecanon.
- Con el D. U. 013-2007 de la Presidencia de la República, se autoriza para el año fiscal 2007

la contratación de docentes en los gobiernos regionales con recursos provenientes del canon y del sobrecanon; esta medida de excepción fue promovida por el Gobierno Regional de Cusco y fue aplicada sólo en esta región.

- La décimo cuarta disposición complementaria de la Ley 29035 faculta al MEF para que autorice operaciones de endeudamiento a los gobiernos regionales con cargo a los recursos del canon, sobrecanon, regalías y aquellos recursos de compensación por la eliminación de las exoneraciones tributarias, con la finalidad de realizar inversiones en obras de infraestructura, incluso las de competencia nacional, que beneficien a no menos del 15% de la población o que involucren a tres o más provincias de la región. La operación de endeudamiento no podrá comprometer más del 30% de los ingresos anuales de las fuentes señaladas y el plazo máximo es de 25 años (este plazo se reduce a 15 años en el 2008).

- La Ley del Presupuesto Público 2008 indica que los gobiernos regionales pueden presupuestar el canon principalmente en gastos de capital (inversiones, inversiones financieras y otros gastos de capital), y en menor medida en gastos corrientes (compra de bienes y pago de servicios, pago de personal y obligaciones, entre otros). Además, el canon puede ser utilizado para financiar o cofinanciar proyectos de inversión pública que brinden servicios públicos, infraestructura para comisarías, postas médicas, hospitales, escuelas y establecimientos penales, que generen beneficio a la comunidad, dentro de las competencias de cada nivel de gobierno.

A raíz del conflicto en Moquegua y Tacna por desacuerdos en la distribución del Canon minero, en 2008 se promulgó la Ley 29281, que modifica el artículo 5º de la Ley del Canon (Ley 27506); incorporando el numeral 5.3,

sobre la distribución del canon en los términos siguientes: "cuando el titular minero posee varias concesiones en explotación ubicadas en circunscripciones distintas, el canon minero se distribuye en proporción al valor de venta del concentrado o equivalente proveniente de cada concesión, según declaración jurada sustentada en cuentas separadas que formulará el titular minero a los Ministerios de Economía y Finanzas, y de Energía y Minas. Cuando la extensión de una concesión minera en explotación comprenda circunscripciones vecinas, la distribución se realiza en partes iguales".

Asimismo, cabe informar que el MEF tomó la decisión unilateral de centralizar los fondos del canon en una cuenta única bajo su control; según Resolución Directoral N° 013-2008-EF/77.15, que establece procedimiento para la centralización progresiva de fondos del Rubro 18 Canon y Sobrecanon, Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones (en adelante canon) en la Cuenta Principal de la Dirección Nacional del Tesoro Público; y la Resolución Directoral N° 014-2008-EF/77.15, que precisan y modifican disposiciones de la R.D. N° 013-2008-EF/77.15.

Por último, en vista que una parte de las modificaciones anotadas han sido realizadas mediante leyes de Presupuesto y no mediante la legislación del canon, importa hacer referencia al informe que elaboró el Grupo de Trabajo de Modificaciones a la Legislación del Canon conformado por acuerdo de la Comisión de Economía, Banca y Finanzas e Inteligencia Financiera, y de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, en marzo del año 2008. El informe presentado por este grupo contiene 12 propuestas, organizado en cuatro ejes temáticos: composición del canon,

distribución del canon, uso del canon y transparencia y control⁴⁶.

El resumen expuesto muestra que en los últimos años se ha introducido un conjunto de cambios en la normas para el uso del canon. Algunos de ellos contribuyen acertadamente a flexibilizar el excesivo énfasis que ponía el texto inicial en la construcción de infraestructura, abriendo paso a gastos en proyectos productivos y sociales, para el mantenimiento de infraestructura, así como para la elaboración de perfiles de proyectos. En cambio otros abren las puertas para emplear el canon en el financiamiento de gastos corrientes (pago a maestros, compra de bienes, seguridad ciudadana), lo cual ya resulta discutible porque puede terminar distorsionando la naturaleza y los fines para los que fue creado.

3.2 Uso del canon en los gobiernos regionales

3.2.1 Programación del gasto de la fuente Canon

Para el análisis que sigue, utilizamos el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), que es el presupuesto actualizado del pliego o entidad pública⁴⁷. Se aprecia que alrededor del 23% del presupuesto total de los gobiernos regionales proviene de la fuente Canon (cuadro 3.1), que junto con los Recursos ordinarios financian cerca del 85% del presupuesto total.

Del monto presupuestado con el canon para el 2008 (S/. 3,718.2 millones), el 88% se destinó para gastos de capital y el resto para gastos corrientes (cuadro 3.2). Esta composición se observa con ligeras variaciones en todo el período.

Cuadro 3.1

Distribución del PIM de los gobiernos regionales por fuente de financiamiento, 2008

Fuente de financiamiento	Porcentaje
Recursos ordinarios	62.89
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	22.77
Donaciones y transferencias	10.24
Recursos directamente recaudados	3.53
Recursos por operaciones oficiales de crédito	0.57
Total (millones de nuevos soles)	16,330.5

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.
Elaboración: Vigila Perú.

Cuadro 3.2

Distribución PIM-Canon por tipo de gasto, 2004 – 2008. Porcentajes y millones de nuevos soles

Categoría	2004	2005	2006	2007	2008
Gastos corrientes	8.0	15.9	13.6	13.8	11.7
Gastos de capital	92.0	82.1	85.8	86.0	88.0
Deuda	0.0	2.0	0.6	0.1	0.3
Total	100%	100%	100%	100%	100%
En millones de nuevos soles	447.7	902.6	1361.8	2447.7	3,718.2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.
Elaboración: Vigila Perú.

46 Vigila Perú, Reporte Nacional N° 8. Buena parte de estas propuestas recoge las que hemos listado antes con la finalidad de incluirlas en la Ley del Canon.

47 Presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

Cuadro 3.3

Distribución PIM-Canon, sobrecanon y regalías en gastos de capital, 2004 - 2008

Porcentajes y millones de nuevos soles

Categoría	2004	2005	2006	2007	2008
Inversiones	93.0	87.9	90.3	83.5	83.0
Inversiones financieras	3.0	2.8	2.6	1.3	1.8
Otros gastos de capital	4.0	9.3	7.1	15.2	15.2
Total	100.0%	100.0 %	100.0 %	100.0 %	100.0 %
En millones de nuevos soles	411.0	741.4	1,168.5	2,106.0	3,271.2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: Vigila Perú.

do analizado, lo cual refleja en buena cuenta el mandato de la ley del canon cuyos recursos deben financiar principalmente proyectos de inversión que contribuyan al crecimiento socioeconómico regional. Los montos totales presupuestados son crecientes, pasando de S/. 447 millones en el 2004 a S/. 3,718 en el 2008. De igual modo, los gastos corrientes crecen para el periodo, pasando de S/. 35.8 millones en el 2004 a S/. 435 millones en el 2008, a una tasa promedio de crecimiento de 86%; crecimiento que responde en alguna medida a los cambios normativos sucedidos en el período.

Los gastos de capital están compuestos principalmente por el rubro inversiones, el cual no obstante que su peso relativo ha disminuido 10 puntos porcentuales en el período analizado, pasando de 93% en el 2004 a 83% para el 2008 (cuadro 3.3), en términos absolutos los montos son crecientes, pasando de S/. 1,051 millones en el 2006 a S/. 2,715.1 millones en el

2008. Para el período 2004-2008, la tasa promedio de crecimiento de las inversiones con canon fue de 63%, lo que muestra una creciente asignación de recursos para inversiones. Asimismo, el incremento del rubro Otros gastos de capital, durante los últimos años, resulta de las mayores transferencias a las universidades públicas por concepto de canon.

El presupuesto de inversión de los gobiernos regionales, financiado con canon, puede sufrir modificaciones durante su vigencia; por un lado, debido a que las previsiones de ingresos del MEF son superadas por los ingresos efectivamente recaudados, lo que da lugar a ampliaciones presupuestales mediante créditos suplementarios; y de otro lado, por los saldos presupuestales del año anterior que son incorporados en el presupuesto del año en curso. Producto de ello, las modificaciones presupuestales en el período considerado muestran una tendencia creciente (ver cuadro 3.4.), con el

Cuadro 3.4

Modificaciones en el presupuesto de la fuente 18: CSCRPA, 2004 - 2008

Millones de nuevos soles y porcentajes

Categoría	2004	2005	2006	2007	2008
PIM	411.0	741.4	1,168.5	2,106.0	3,271.20
PIA (a)	281.3	430.5	754.7	1,158.5	1,547.09
PIM - PIA (b)	129.7	311.0	413.8	947.5	1,724.11
Variación (b/a)	46%	72%	55%	82%	111%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: Vigila Perú.

porcentaje más alto para el año 2008. Esta situación, aunque positiva para las regiones, implica sin embargo dificultades para el manejo operativo de modificaciones presupuestales muy grandes⁴⁸.

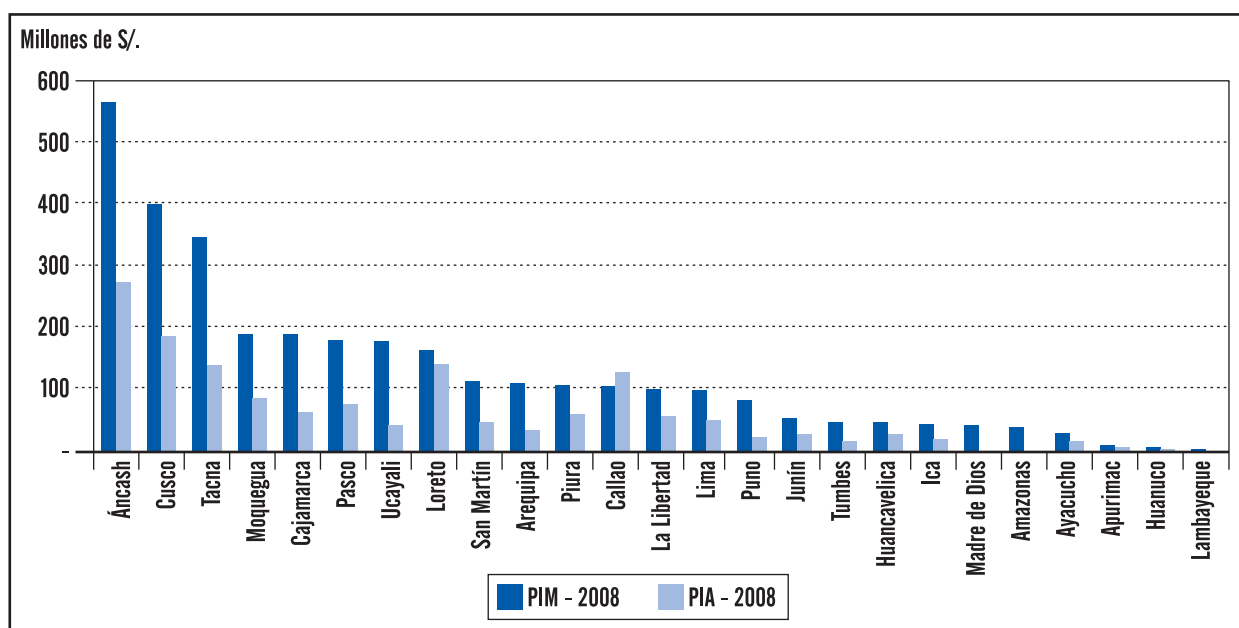
Los gobiernos regionales que enfrentaron mayores incrementos presupuestales en valor absoluto fueron Áncash (región minera), Cusco (región gasífera y minera), Tacna (región minera), Moquegua (región minera), Cajamarca (región minera), Pasco (región minera) y Ucayali (región petrolera); incrementos que respecto del presupuesto de apertura 2008 varían desde 106% hasta 294% (gráfico 3.1). En general, todos los gobiernos regionales han tenido incrementos en su presupuesto de apertura de inversiones por la fuente canon.

Conviene indagar, entonces, si los gobiernos regionales presupuestan la totalidad de lo que disponen por canon. Para ello debemos comparar el monto disponible con el presupuesto modificado, entendiendo que el "canon disponible" resulta de sumar, por un lado, las transferencias de canon a diciembre del 2008⁴⁹ y participaciones y, de otra parte, los saldos de balance del ejercicio fiscal del 2007.

En este sentido, se puede apreciar en el cuadro 3.5, que los montos de canon disponible crecieron más de ocho veces entre 2004 y 2008; representando para el año 2008 un incremento de 50.7% respecto del 2007.

Comparando el monto disponible de canon con el presupuesto modificado, para el período

Gráfico 3.1
Modificaciones en el presupuesto de inversiones de canon en los gobiernos regionales, 2008
 Millones de nuevos soles



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.
 Elaboración: Vigila Perú.

48 Un gobierno regional puede modificar su presupuesto financiado con canon solo con la aprobación del Consejo Regional. Para modificaciones presupuestales mediante créditos suplementarios, se requiere de una ley dada por el Congreso.

49 Descontando el 20% que se transfiere por ley a las universidades públicas de la respectiva región. Además considera los seis tipos de canon, las regalías mineras y el FOCAM.

Cuadro 3.5

Monto disponible por canon en los gobiernos regionales, 2004-2008

Millones de nuevos soles

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008
Transferencia de canon	301	540	821	1,630	1,704
SalDOS de balance del año anterior	99	164	326	596	1,652
Monto disponible de canon	399	704	1,147	2,226	3,356
PIM				2,106	3,271

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: Vigila Perú.

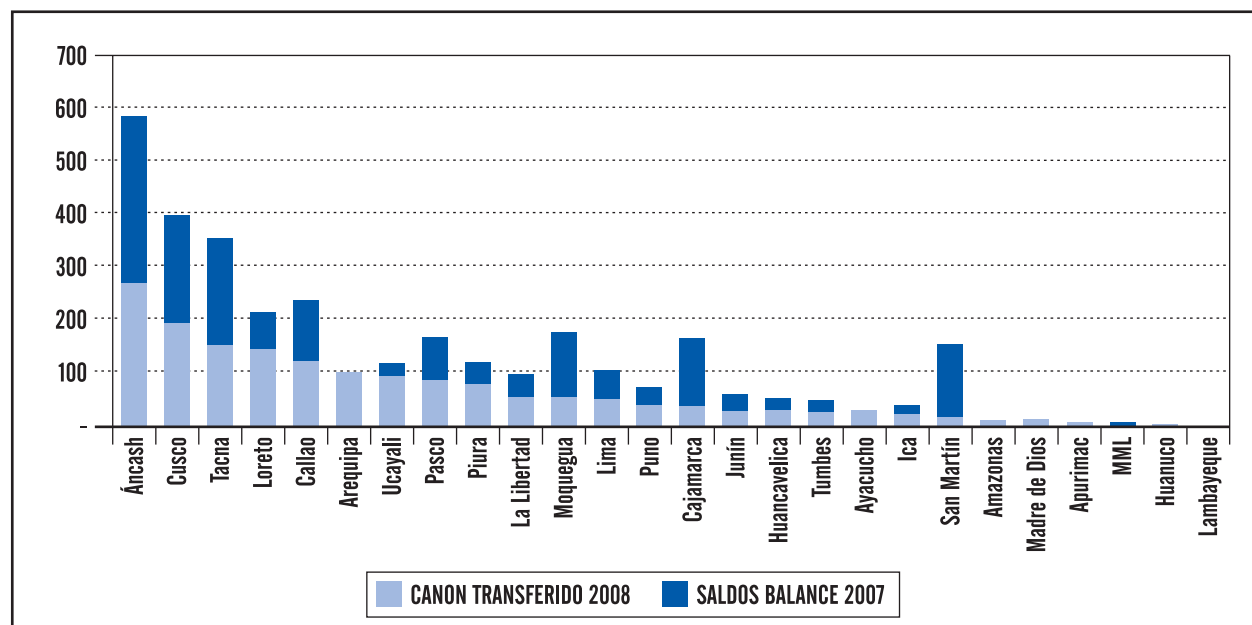
2004-2008, se aprecia que durante los últimos años los gobiernos regionales no han presupuestado la totalidad de recursos de que disponían. Como señalamos antes, esta situación es resultado de las mayores transferencias de canon que el MEF realiza a favor de los gobiernos regionales, principalmente a las regiones mineras como Áncash, Tacna, Moquegua, Cajamarca y Pasco.

Asimismo, la concentración de recursos disponibles por canon en las regiones que producen más minerales o hidrocarburos muestra que son prácticamente las mismas regiones las que reciben esos recursos, como se describiera en reportes anteriores⁵⁰. Estas son: Áncash, Cusco, Tacna y Loreto (gráfico 3.2 y mapa 3.1), mientras que Moquegua y Cajamarca, que en el año 2007 integraban también este grupo, pierden

Gráfico 3.2

Monto disponible de canon para inversiones en los gobiernos regionales, 2008

Millones de nuevos soles



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: Vigila Perú.

MML: Municipalidad Metropolitana de Lima

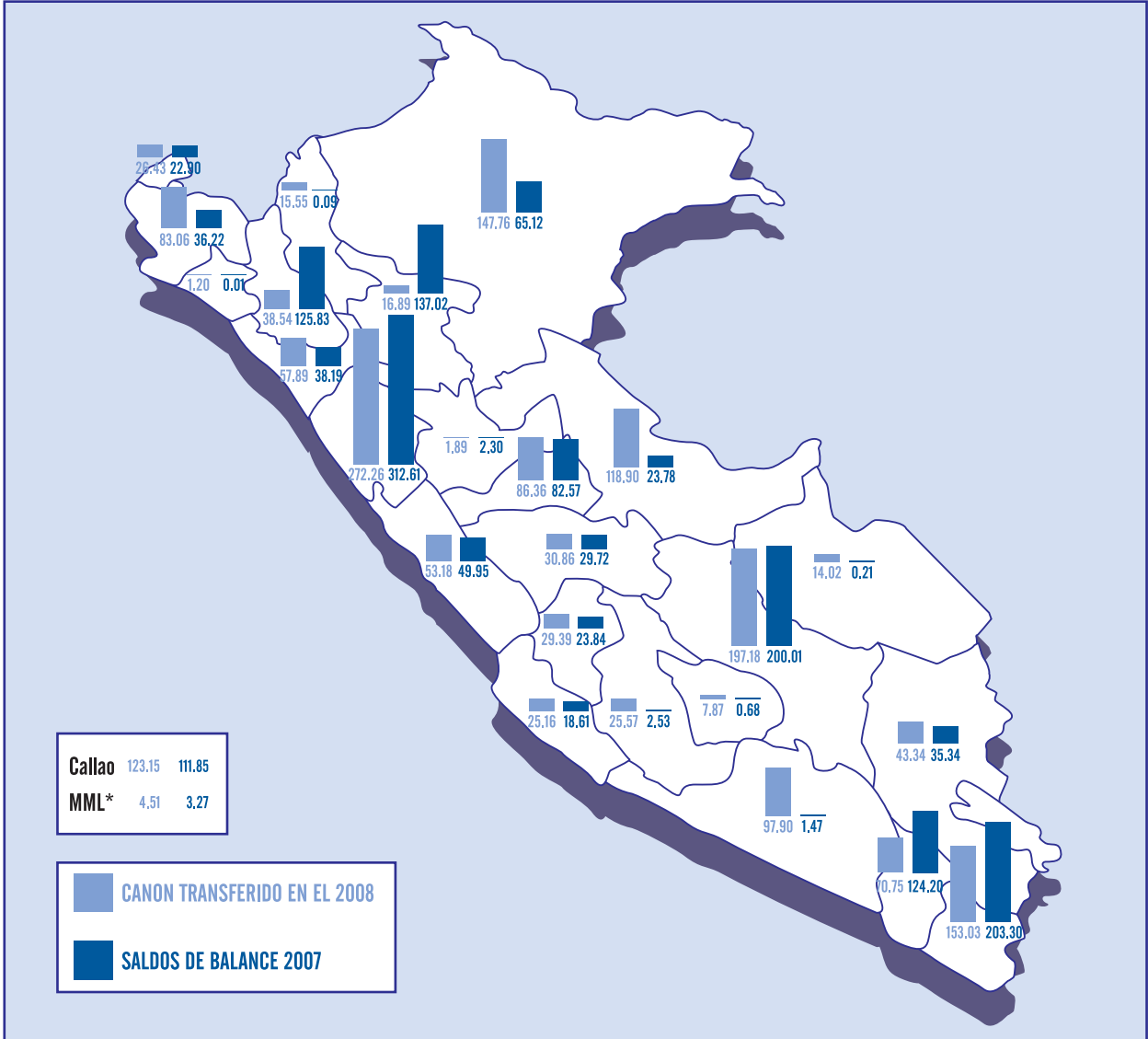
50 Grupo Propuesta Ciudadana, Vigilancia de las Industrias Extractivas, Reportes Nacionales N° 5 y 7.

aparentemente ubicación para dejar paso a las regiones de Arequipa y Ucayali en el 2008. Esta alta concentración en los casos de Áncash, Cajamarca, Cusco, Moquegua y Tacna se explica fundamentalmente por las altas transferencias del canon, donde el saldo presupuestal es un subproducto de ello.

Un análisis comparativo de los montos disponibles por canon con lo presupuestado para inversiones por canon muestra que en el año

2008 son varios los gobiernos regionales que presupuestan por debajo de los montos disponibles (gráfico 3.3). En particular los de Áncash, Cusco, Tacna y Moquegua, que no presupuestaron montos que van de S/. 23 a 102 millones. En los casos de Loreto y Callao, el primero disponía por canon de S/. 213 millones, de los que solo presupuestó S/. 77 millones; mientras que Callao disponía de S/. 235 millones y presupuestó S/. 66 millones. En este contexto, parece comprensible que un gobier-

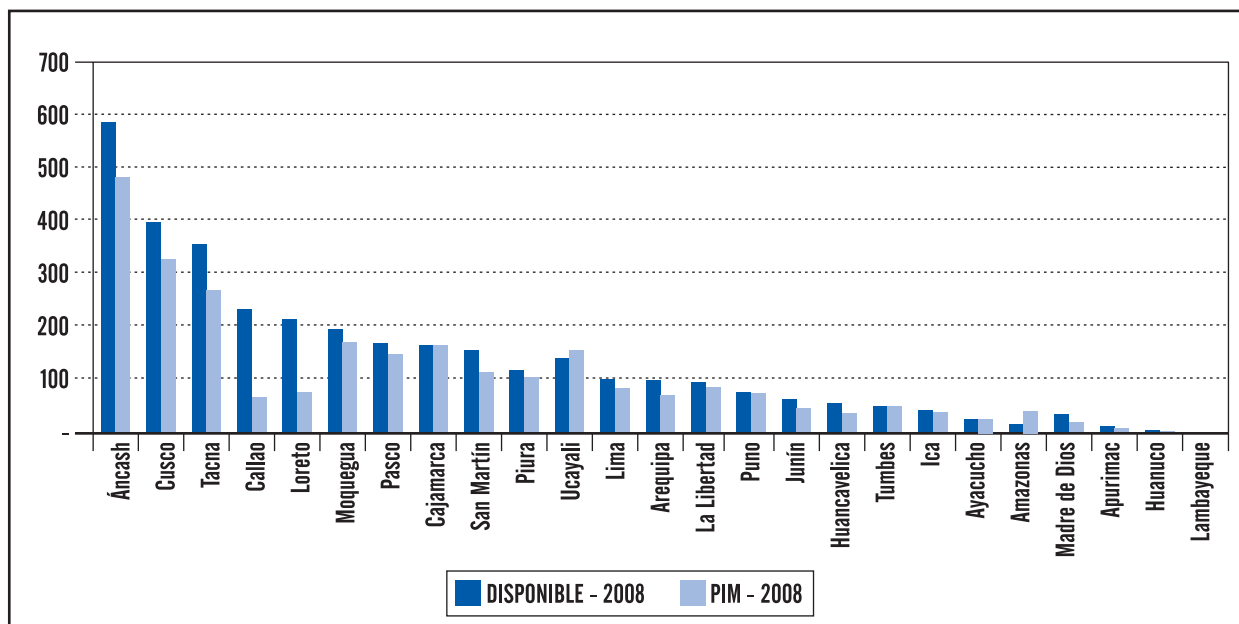
Mapa 3.1
Monto disponible de la fuente canon en los gobiernos regionales 2008
Millones de nuevos soles



(*): Municipalidad Metropolitana de Lima.
(**): Como se mencionó, se han descontado las transferencias que deben hacer los gobiernos regionales a las universidades públicas de la región, tal como lo exige la Ley de Canon.

Gráfico 3.3

Comparación entre canon disponible y el PIM de canon para las inversiones en los gobiernos regionales, 2008
Millones de nuevos soles



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.
Elaboración: Vigila Perú.

no regional tome esta decisión si registra un aumento grande e inesperado en sus ingresos y no dispone, necesariamente, de proyectos priorizados con viabilidad del SNIP listos para ser ejecutados.

3.2.2 Aporte del canon a las inversiones de los gobiernos regionales

El canon representa, para el 2008, el 48% del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales (cuadro 3.6), mostrando una tendencia creciente para el período 2004-2008, no solo en términos relativos, sino también en valores absolutos, pues aumenta de S/. 440 millones para el 2004 a S/. 2,700 millones para el 2008, a una tasa promedio de crecimiento anual de 57%. Siguen en importancia los recursos ordinarios (27%) y las donaciones y transferencias (21%), como fuentes de financiamiento que representa conjuntamente el 48% en el 2008.

Asimismo, mientras que el aporte de los recursos ordinarios disminuye, la participación de las donaciones y transferencias muestra un crecimiento similar, en tendencia, a la fuente canon.

En conclusión, el canon es la fuente principal de financiamiento de las inversiones de los gobiernos regionales para el 2008. En términos absolutos, son tres gobiernos regionales (Áncash, Cusco y Tacna) los que reciben los mayores montos por canon (mapa 3.2), que en términos porcentuales dentro de su presupuesto de inversiones representan 56.3%, 77.2% y 77.1% respectivamente; mientras que en el otro extremo, se aprecia que el Gobierno Regional de Lambayeque recibe por concepto de canon apenas el 0.79% de su presupuesto de inversión. Cabe señalar, sin embargo, que producto de la crisis financiera internacional, esta situación puede cambiar, particularmente en el año 2010, tal como mostramos en el capítulo 1 de este reporte.

Cuadro 3.6

Financiamiento del presupuesto de inversiones en gobiernos regionales, 2004-2008

Porcentajes y millones de nuevos soles

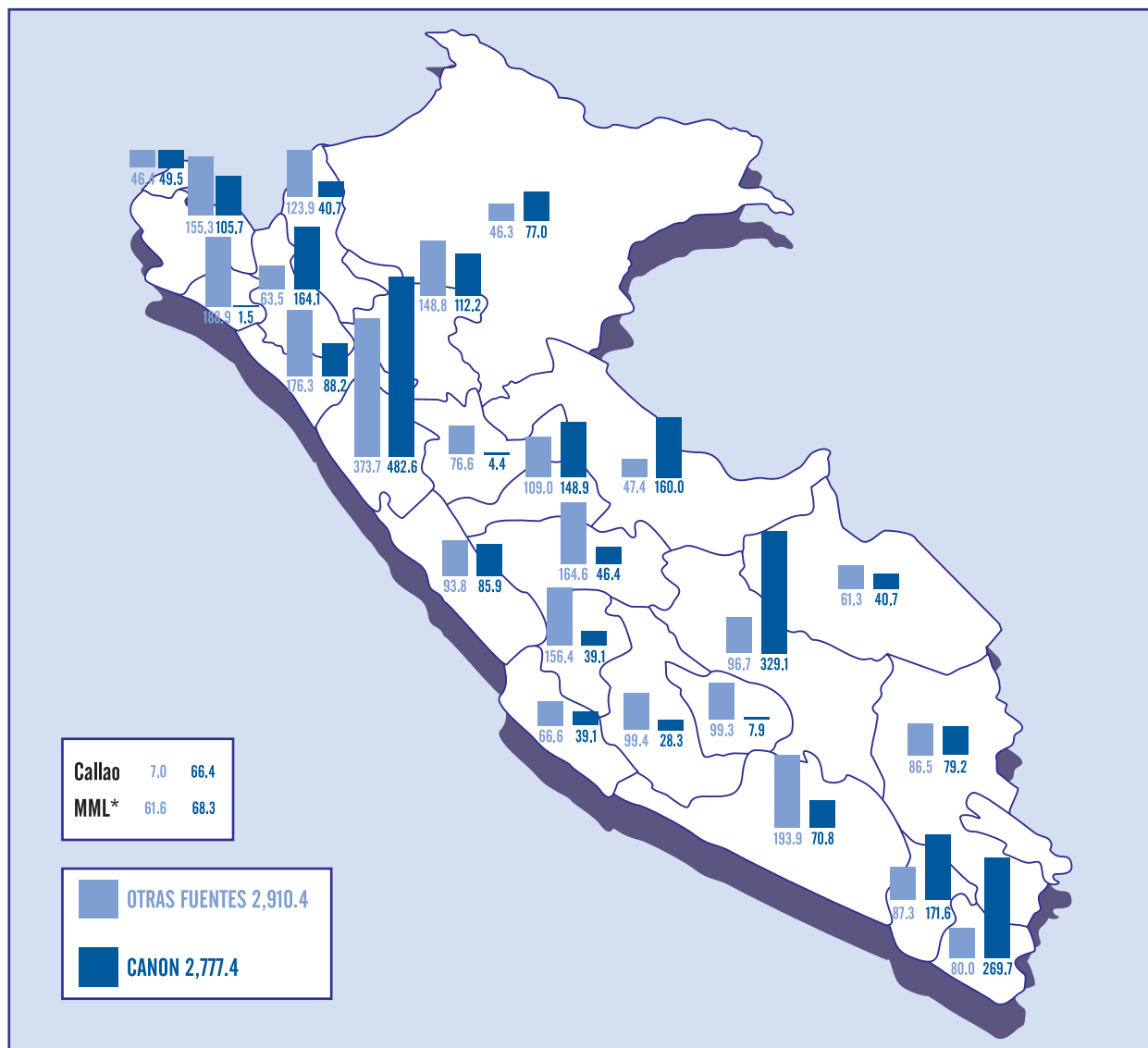
Rubro	2004	2005	2006	2007	2008
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	42	45	44	43	48
Recursos ordinarios	42	36	28	34	27
Donaciones y transferencias	9	10	20	18	21
Recursos directamente recaudados	5	5	4	3	2
Recursos por operaciones oficiales de crédito	2	4	4	2	2
Total	100%	100%	100%	100%	100%
En millones de nuevos soles	1,047.4	1,442.5	2,591.0	4,120.1	5,626.3

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: Vigila Perú.

Mapa 3.2

Aporte del canon a las inversiones de los gobiernos regionales PIM 2008 (Millones de nuevos soles)



(*): Municipalidad Metropolitana de Lima

Optimizar el uso del canon: necesidad imperativa

En las provincias y distritos productores de hidrocarburos o minerales y en el gobierno regional, los ingresos por canon han crecido a un ritmo mayor que el gasto de inversión ejecutado, dando como resultado saldos de balance positivos cuyos montos han venido aumentando año a año⁵¹. Frente a esta situación - que ha generado fuertes críticas del gobierno nacional y de la opinión pública local - nosotros planteamos que el debate debe tocar no sólo cuánto gastan o dejan de gastar cada año estas entidades sino principalmente cómo se mejora la calidad de este gasto y como se optimiza el uso de estos recursos con una perspectiva de mediano y largo plazo, que tenga como horizonte la búsqueda del desarrollo sostenible.

El manejo eficiente de los saldos de balance de los recursos del canon plantea la necesidad de constituir fondos que sean manejados como activos financieros, pudiendo obtener de ellos una rentabilidad financiera. Adicionalmente, la constitución de este tipo de fondos asegura un flujo de ingresos estable por períodos de tiempo mayores a los que duran las actividades extractivas, disminuyendo el riesgo de que por cambios desfavorables en los precios internacionales los ingresos disminuyan de manera abrupta. Ello permite planificar de mejor manera el uso de los recursos del canon de acuerdo a una perspectiva de desarrollo de largo plazo. Esta propuesta es aplicable a gobiernos locales, como por ejemplo, San Marcos, Ite, Echarate y otros

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana, Gasto público y canon en el Perú: análisis y recomendaciones para el mejor aprovechamiento de las rentas del Gas de Camisea en el Cusco. Lima, 2009.

3.2.3 Avance en la ejecución presupuestal de las inversiones

En esta parte evaluamos la capacidad de gasto de los gobiernos regionales a nivel agregado y en forma detallada. Capacidad que es medida a través del indicador de eficacia del gasto⁵², que evalúa cuánto se avanzó en la ejecución de los gastos de inversión presupuestados para el año fiscal correspondiente.

Los datos del cuadro 3.7, muestran que la ejecución del gasto en términos porcentuales en los gobiernos regionales -así como en el gobierno nacional- tiende a disminuir de 72% a 51% en el período 2004-2008, caracterizado por el crecimiento de los presupuestos para inversiones. Sin embargo, viendo los valores absolutos de tales inversiones se aprecia que estos han crecido en forma acelerada, en 276% en los

gobiernos regionales y en 25% en el gobierno nacional, lo que muestra que la capacidad de gasto ha mejorado de manera constante en dicho período. Debemos tener en cuenta que detrás de este resultado agregado hay una realidad bastante heterogénea -desde el punto de vista de su desempeño en la gestión de las inversiones- entre gobiernos regionales.

Algunos de ellos, con mayor desarrollo institucional, han sabido enfrentar más rápidamente que otros el desafío de gestionar proyectos de inversión teniendo presupuestos crecientes y cumpliendo con las nuevas exigencias del Sistema de Inversión Pública, para lo que no estaban preparados. Las dificultades que enfrentaron los gobiernos regionales -y los otros niveles de gobierno- en estos años, en su cometido de gestionar las inversiones, están asociadas a los siguientes factores:

51 Nos referimos a los recursos programados en el presupuesto de inversiones de un año fiscal que no logra ejecutarse y por tanto debe ser transferido al presupuesto del año siguiente.

52 Este indicador se calcula dividiendo el gasto realizado (en fase devengado) entre el presupuesto modificado.

- a) Al inicio del período un cuello de botella para la mayoría era la escasez de proyectos con viabilidad del SNIP⁵³, a lo que se suma la elaboración de los expedientes técnicos necesarios para el inicio de la obra que toma otro tiempo. Aun cuando los gobiernos regionales empezaron a contratar servicios de terceros para la formulación de proyectos, no se dieron abasto para tener buenos proyectos ni para la elaboración de expedientes técnicos. El déficit en las capacidades técnicas y organizativas era una realidad que se debía enfrentar, pero los avances son parciales también porque desde el CND, ahora Secretaría de Descentralización, nunca se llegó a concretar el mentado programa de desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional.
- b) Asimismo, en el proceso se hizo evidente que los criterios de evaluación y las exigencias del SNIP eran muy altos y rígidos, lo que llevó a la necesidad de flexibilizarlos y a descentralizar el esquema centralista del sistema dando mayor capacidad de decisión a las autoridades locales y regionales. Una muestra de la rigidez es que, por ejemplo, los parámetros de evaluación de proyectos del sistema no toman en cuenta las distintas realidades geográficas y socioeconómicas de las regiones: no se puede establecer los mismos parámetros para evaluar la rentabilidad de un proyecto de construcción de una carretera en la selva de Ucayali o en las alturas de Apurímac que en los valles costeros de Ica o La Libertad.
- c) Respecto al SNIP y al Presupuesto Participativo, se constataba que en las regiones los proyectos priorizados en el proceso participativo muchas veces no contaban con un estudio de perfil, lo que introducía un factor de demora para el inicio de su aprobación y ejecución⁵⁴. Los gobiernos regionales debían evaluar no solo sus propios proyectos sino aquellos que venían de los gobiernos locales. En los últimos años se han adoptado los correctivos para superar este problema controlando mejor, por ejemplo, la priorización de proyectos, de tal manera que se tengan en menor número pero de mayor tamaño y costo.

Cuadro 3.7

Avance en la ejecución de inversiones en gobiernos regionales y gobierno central, 2004-2008
Millones de nuevos soles y porcentajes

Año	Gobierno regional			Gobierno central		
	PIM (a)	Ejecución (b)	Avance Ejecución % (b/a)	PIM (a)	Ejecución (b)	Avance Ejecución % (b/a)
2004	1,047	758	72	3,611	2,733	76
2005	1,443	994	69	4,072	3,141	77
2006	2,591	1,442	56	4,411	2,899	66
2007	4,120	2,134	52	4,931	3,099	63
2008	5,626	2,857	51	6,305	3,432	54

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.
Elaboración: Vigila Perú.

53 Teniendo en cuenta que se trataba de gobiernos regionales recién instalados y con autoridades electas por sufragio universal.

54 Vigila Perú, Reporte Nacional 5.

- d) Una vez iniciado el proceso de ejecución de las obras, otro factor que introducía mucha demora eran los procesos de las licitaciones públicas (trámites engorrosos, impugnaciones, incumplimiento de contratistas). Como se evidencia en el caso de Cajamarca, un proceso público puede significar meses de retraso y terminar con las obras paralizadas por controversias con los contratistas⁵⁵. Frente a esta situación algunos gobiernos regionales han optado por contratar servicios de organismos internacionales.
- e) Finalmente, el marco legal vigente no ofrece mecanismos de incentivo para el ingreso de profesionales competentes y con deseos de hacer carrera pública. Por un lado, la ausencia del sentido del mérito y desempeño aunada a los sueldos bajos desanima la permanencia de cuadros técnicos competentes. Por el otro, la existencia de diversos regímenes de empleo hace difícil una decantación del personal. A esto se suma que la poca capacidad de planeamiento que tenía el Estado en las regiones fue prácticamente desmantelada en los años noventa, reemplazándola por el CTAR y organismos centralizados (tipo Pronamachs, Infes y Foncodes), en detrimento de los gobiernos subnacionales.

Ahora pasemos a evaluar la ejecución del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales en el 2008, con la información del cuadro 3.8 que los agrupa en función al tamaño de su presupuesto. El indicador de avance del gasto en los gobiernos regionales para este año es de 51%, y en el gobierno nacional de tres puntos más. Las cifras muestran además una gran variabilidad en la eficacia del gasto que alcanzan: el indicador va del 15% hasta el 92%.

En el primer grupo están dos gobiernos regionales (Áncash y Cusco) con un presupuesto modificado superior a S/. 350 millones, pero con desempeños muy diferentes. El primero solo alcanzó a ejecutar el 15.7% a diciembre de 2008, mientras que el del Cusco alcanzó el 57%. Un indicador que revela la diferencia entre ellos es que ambos programaron un presupuesto de apertura PIA similar, pero obtuvieron resultados distintos: Cusco ejecutó 42% más que su PIA, mientras que Áncash solo alcanzó a ejecutar el 77% del suyo (cuadro 3.8).

En el segundo grupo, la brecha es menor pero hay diferencias sustanciales entre ellos. Los gobiernos regionales de Tacna y Cajamarca muestran los indicadores más bajos de avance (27% y 29.5%, respectivamente), seguidos de

El Gobierno Regional de Lambayeque, que no es receptor de canon, cuenta con una buena cartera de proyectos, de los cuales el 66% está destinado al mejoramiento de la producción agraria. Su proyecto más importante, la "Construcción, operación y mantenimiento del túnel trasandino y la primera etapa de la presa Limón del proyecto Olmos", está financiado con crédito externo y concesionado a la empresa brasileña Odebrecht para su ejecución; en el 2008 este proyecto alcanza un avance del 92% de ejecución del presupuesto disponible. El segundo proyecto en importancia es la "Construcción y equipamiento del Hospital Regional de Lambayeque", que fue declarado viable en marzo del 2008 y licitado por la institución de cooperación internacional UNOPS. A la fecha este proyecto cuenta con el 100% de avance de ejecución del presupuesto asignado para la elaboración del expediente técnico. Los resultados alcanzados por este gobierno regional parecen mostrar las ventajas de contratar los servicios de entidades de cooperación internacional para la ejecución de los procesos de licitación; sin embargo, este año hemos visto que el uso de estas entidades no ha sido el mejor ejemplo de transparencia⁵⁶.

55 Es el caso de la Universidad Nacional de Ingeniería-UNI, que abandona las obras de la carretera Cajamarca-Celendín-Balsas (ejecución de 26.5% desde el 2006), entrando a un proceso de arbitraje para que luego a mediados del 2008 se reanudasen las obras a cargo de otra contratista.

56 Grupo Propuesta Ciudadana, NIA N°-1, 2009.

Moquegua y Pasco, todas regiones productoras de minerales. En cambio los gobiernos regionales de San Martín, La Libertad y Arequipa tienen un desempeño mejor.

En cuanto al tercer grupo de regiones, comprendidas en el rango de S/. 150 a 200 millones, el Gobierno Regional de Lambayeque, con un indicador de ejecución del 92.8%, ostenta el más alto nivel de eficacia para los gastos de inversión frente al resto de gobiernos regionales, los cuales –con excepción de Lima provincias– muestran indicadores de ejecución por

encima de la media, siendo Huancavelica y Amazonas los que tienen un mejor indicador.

Para los restantes dos grupos, que tuvieron inversiones por debajo de los S/. 150 millones, los indicadores de ejecución son diferenciados. Un dato interesante es que cinco de los diez gobiernos regionales tuvieron una ejecución por debajo del presupuesto de apertura PIA, siendo Loreto el caso más crítico porque durante el año solo logró ejecutar el 52% de su presupuesto inicial, sin considerar las modificaciones que tuvo durante el año (cuadro 3.8).

Cuadro 3.8

Avance en la ejecución presupuestal de inversiones de los gobiernos regionales, 2008 Millones de nuevos soles y porcentajes

Rango (Millones de nuevos soles)	Gobierno regional	PIA	PIM	Ejecución	Avance % Ejecución Respecto PIA	Avance % Ejecución Respecto PIM
Mayor a 350	Áncash	175.8	856.3	135.3	76.92	15.79
	Cusco	170.0	425.8	243.0	142.90	57.07
200 - 350	Tacna	133.6	349.7	94.7	70.84	27.06
	Arequipa	120.2	264.8	194.7	161.99	73.55
	La Libertad	148.1	264.5	195.6	132.02	73.94
	Piura	111.1	261.1	152.2	137.00	58.29
	San Martín	161.8	261.0	231.1	142.83	88.56
	Moquegua	65.6	259.0	80.3	122.55	31.02
	Pasco	115.3	257.8	81.9	71.04	31.75
	Cajamarca	74.6	227.6	67.3	90.16	29.55
	Junín	113.1	210.9	116.0	102.60	55.00
	Ucayali	61.2	207.4	87.9	143.74	42.41
150 - 200	Huancavelica	124.3	195.6	130.8	105.22	66.90
	Lambayeque	149.1	190.4	176.7	118.50	92.80
	Lima	88.3	179.7	78.9	89.39	43.93
	Puno	60.6	165.6	89.7	148.02	54.13
	Amazonas	92.1	164.6	106.5	115.73	64.71
100 - 150	Ayacucho	87.3	127.7	97.8	112.01	76.59
	Loreto	103.6	123.3	54.5	52.55	44.17
	Apurímac	95.5	107.1	78.3	81.96	73.06
	Ica	61.4	105.7	54.4	88.69	51.47
	Madre de Dios	32.9	102.0	48.6	147.75	47.68
Menor a 100	Tumbes	48.6	95.9	53.5	110.01	55.76
	Huánuco	81.8	81.0	69.6	85.05	85.89
	Callao	57.3	73.3	54.2	94.61	73.93
	MML	32.2	68.3	44.8	139.08	65.56
Total general		2565.4	5626.3	2818.2	109.85	50.09

Fuente: MEF.

Elaboración: Vigila Perú.

Nota: El PIM ha sido recogido a diciembre del 2008 y la ejecución está en la fase devengado.

Para tener un resultado sobre cuáles son los gobiernos con el mejor y peor desempeño debemos evaluar conjuntamente el indicador de ejecución presupuestal respecto al PIA y respecto al PIM (últimas columnas del cuadro 3.8), así como la magnitud del gasto que realizaron en 2008 y la evolución de este en los últimos años.

Con estos criterios consideramos que los gobiernos regionales con el mejor desempeño son Lambayeque, San Martín, La Libertad, Arequipa y Cusco. En el otro extremo, tienen un desempeño poco eficaz los de Áncash, Tacna, Moquegua, Pasco, Cajamarca, Lima provincias y Loreto. Cabe señalar, sin embargo, que un factor que influyó en el gasto de inversión realizado en el 2008 fue la política de modulación del gasto implementada por el ministro Valdivieso entre septiembre y diciembre⁵⁷.

3.2.4 Los proyectos de inversión pública en los gobiernos regionales

a) Destino del canon en la inversión de los gobiernos regionales

En primer lugar analizaremos la información de los gobiernos regionales que tienen como mayor fuente de financiamiento el canon, utilizando el clasificador funcional programático del gasto para llegar a ver las inversiones al nivel de subprogramas. En seguida revisaremos el principal proyecto –según la fuente de canon– de aquellos gobiernos regionales del ámbito de nuestro trabajo de vigilancia.

En el 2008, para el conjunto de gobiernos regionales, las funciones que concentran alre-

dedor del 70% de las inversiones financiadas con canon siguen siendo transportes, educación y cultura, y salud y saneamiento (similar al 2007). Considerando los siete gobiernos regionales que cuentan con los mayores montos de inversión y donde el canon financia más del 55% de sus inversiones, podemos apreciar diferencias en el destino de la inversión (gráfico 3.4).

Se puede apreciar que cuatro de los gobiernos regionales destinan una mayor proporción del canon para inversiones en las funciones de educación y cultura y en transporte (Cusco 57%, Tacna 56%, Ucayali 60% y Cajamarca 45%). Cajamarca destina además alrededor del 22% para la función de energía. Asimismo, los gobiernos regionales de Moquegua y Pasco destinan sus inversiones a las funciones de salud y saneamiento y transporte (59% y 74%, respectivamente). Por último, Áncash destina 67% del canon a inversiones en las funciones de educación y cultura y agraria (gráfico 3.4),

A continuación, se identifica aquellos subprogramas que tienen mayor presupuesto de canon para las funciones transporte y agraria, exceptuando las de educación y salud, en las regiones donde se realiza la vigilancia. Así, los subprogramas más relevantes dentro de la función transporte son construcción y mejoramiento de carreteras, seguida de caminos rurales y rehabilitación de carreteras; y dentro de la agraria se tiene principalmente irrigación, seguida de conservación de suelos, reforestación, entre otros (gráfico 3.5). En el caso del Gobierno Regional de Cajamarca, la función más relevante es la de energía, reflejando de este modo el déficit que tiene esta región en el servicio de electricidad.

57 Grupo Propuesta Ciudadana, Reporte 17, Abril 2009.

Gráfico 3.4

Destino del canon en las inversiones por función de los gobiernos regionales, 2008

Millones de nuevos soles y porcentajes

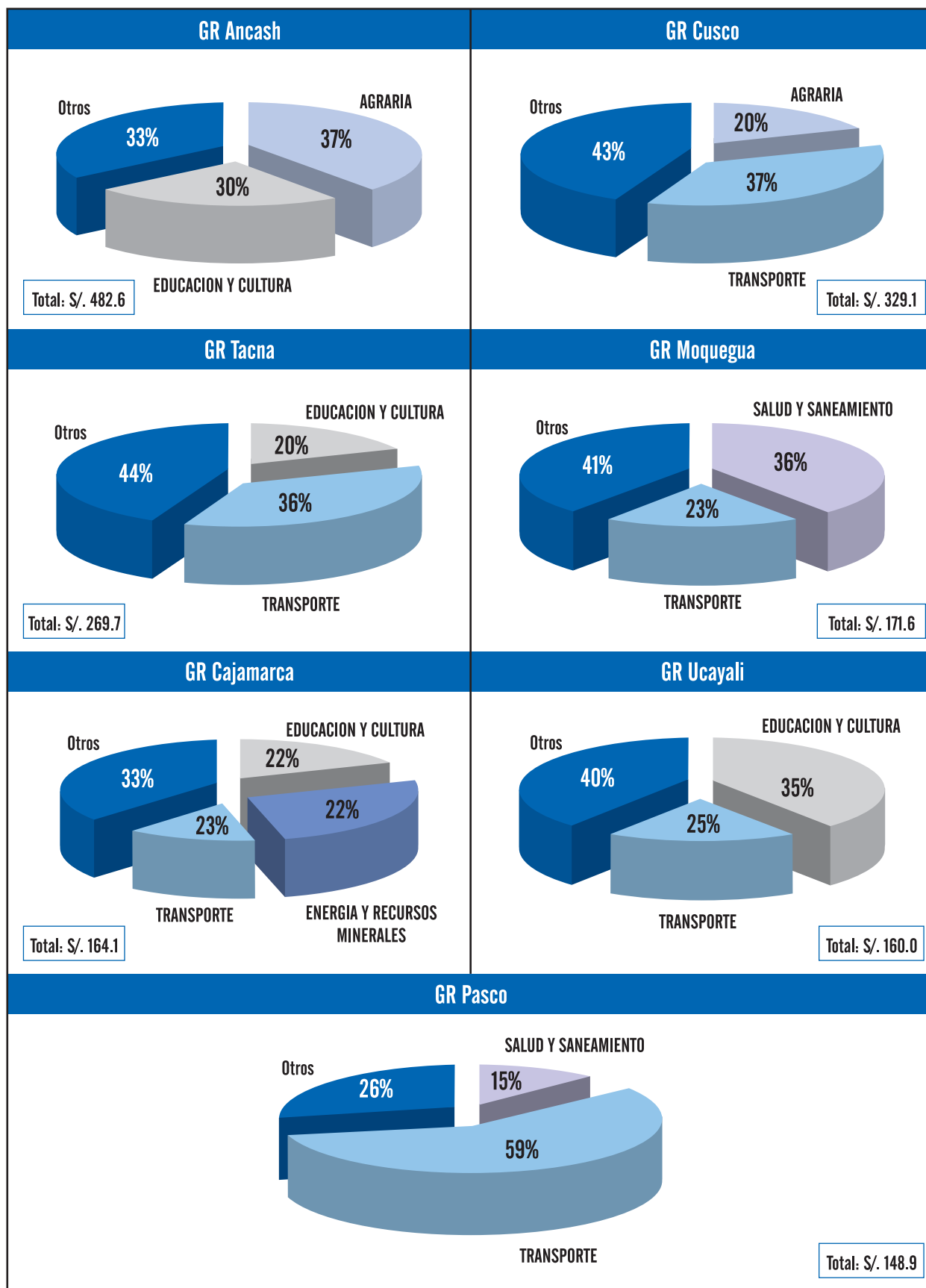
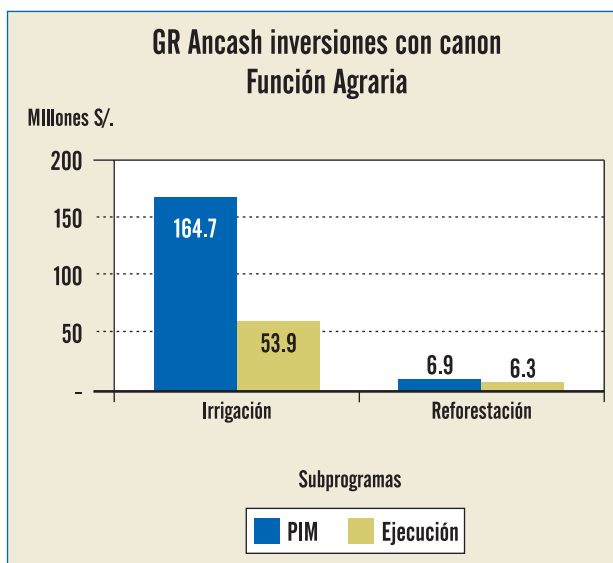
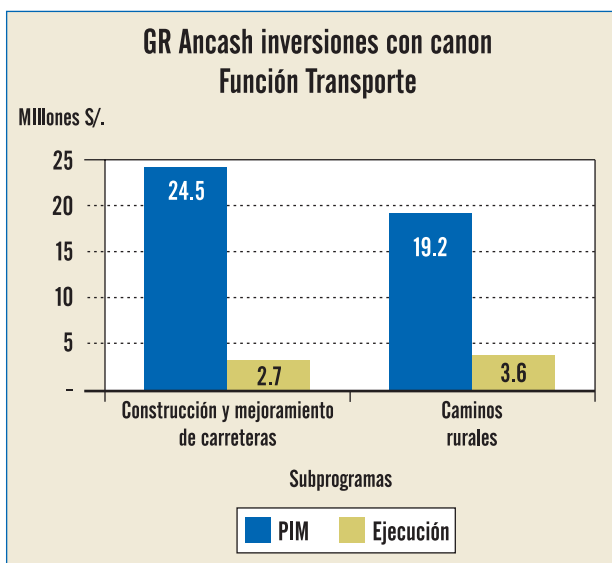
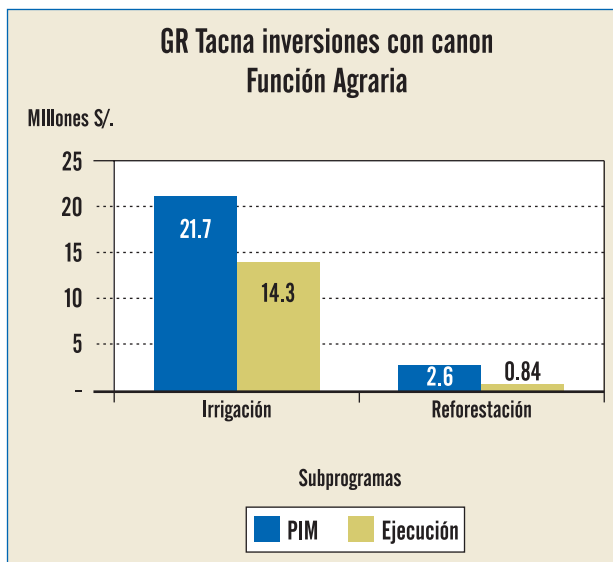
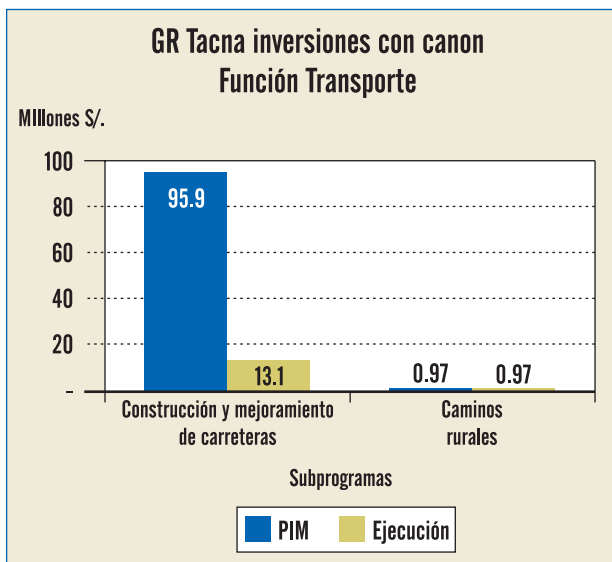
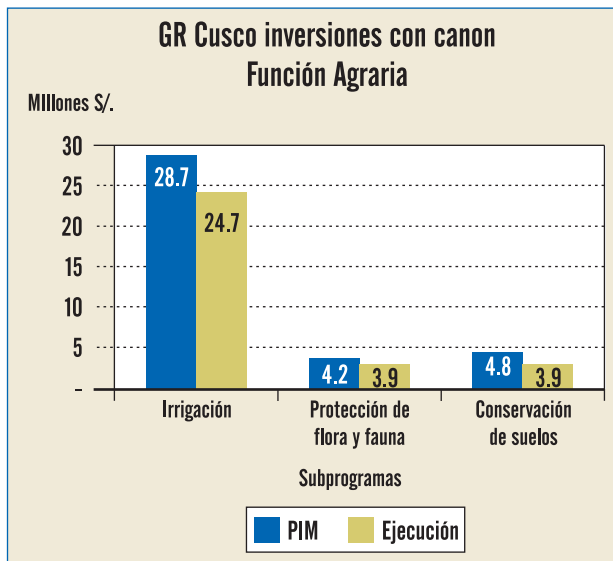
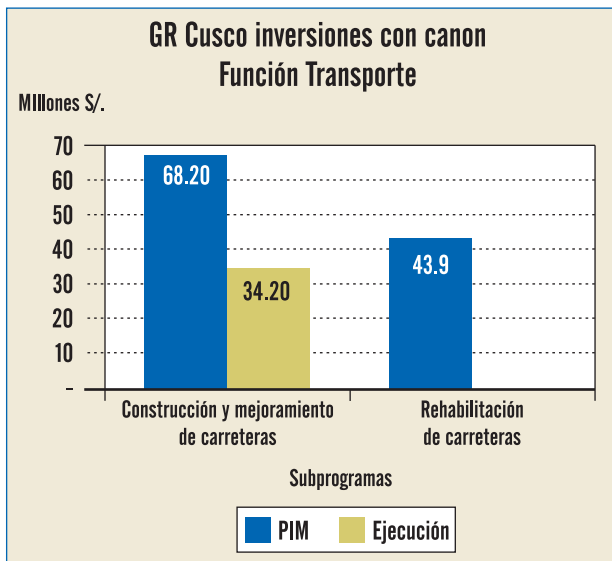
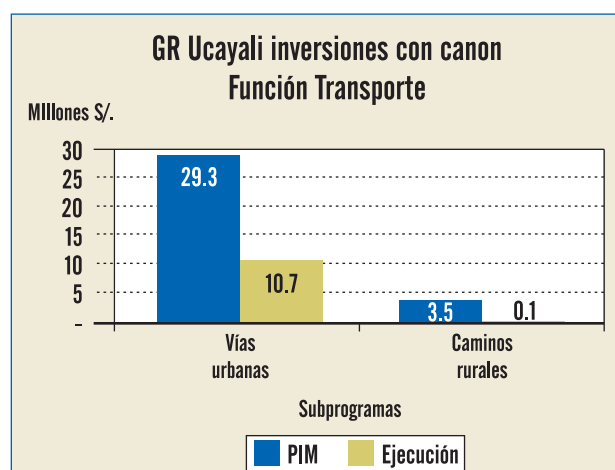
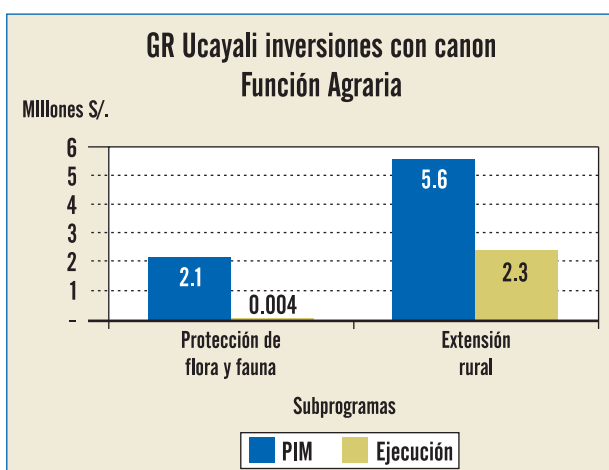
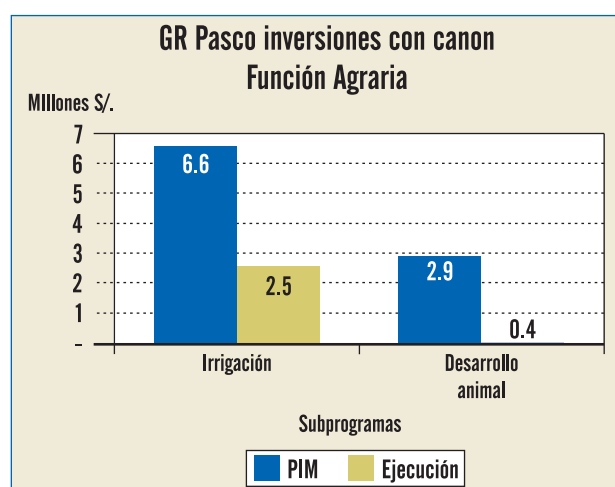
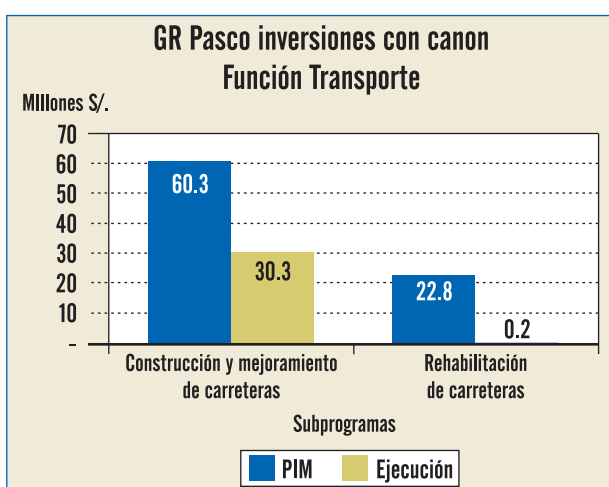
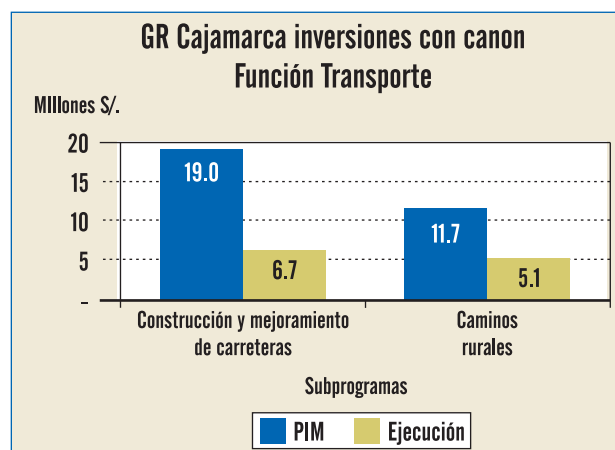
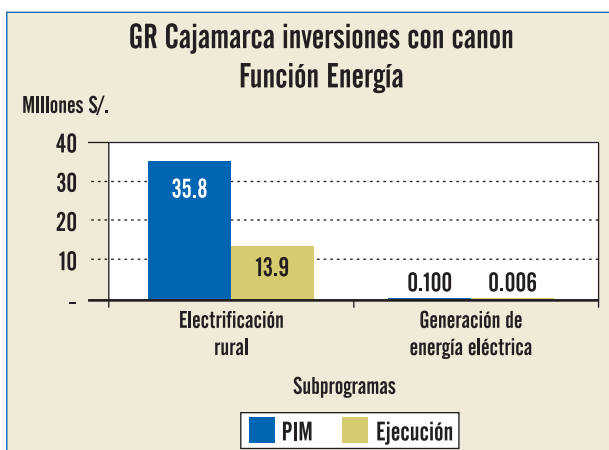
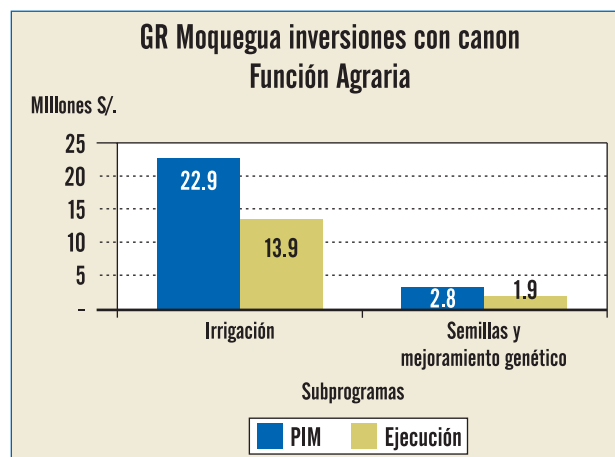
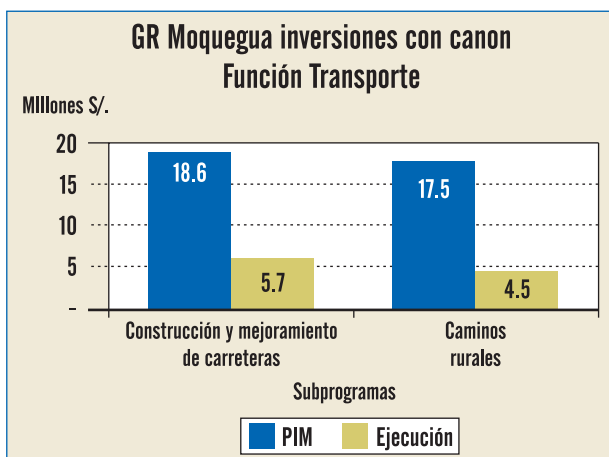


Gráfico 3.5

Inversiones con canon de los gobiernos regionales por función y subprograma, 2008

Millones de nuevos soles





El cuadro 3.9 presenta información sobre los dos principales proyectos por gobierno regional implementados en el 2008 con financiamiento del canon; la mayoría de ellos ha sido presupuestado en el 2007 con dineros de canon y de otras fuentes. Adicionalmente se puede ver el grado de avance en la ejecución de algunos proyectos en el período 2007-2008. Los proyectos presentados en el cuadro correspon-

den principalmente a carreteras, siguen en importancia los proyectos de irrigación. En cuanto a la ejecución, se aprecia que las regiones Tacna, Moquegua, Cajamarca y Pasco, muestran baja ejecución, es decir, se gasta poco en relación al PIM.

¿Cuál fue el destino de las inversiones realizadas por los gobiernos regionales con los recur-

Cuadro 3.9

Principales proyectos presupuestados con recursos del canon por los gobiernos regionales, 2007 – 2008 (Millones de nuevos soles)

Gobierno regional	Proyecto	2007		2008	
		PIM	Ejecución	PIM	Ejecución
Cusco	Rehabilitación y mejoramiento de la carretera Calca - Yanatile - Quellouno	n.e.	n.e.	15.5	0.67
	Mejoramiento carretera Cusco - Paruro	17.8	9.6	17.4	16.7
Tacna	Ejecución de obras de Vilavilani, derivación Maure fase I para el abastecimiento de agua potable a la ciudad de Tacna	22.0	3.8	15.9	10.8
	Culminación de la carretera Tacna - Tarata - Candarave - Umalzo	71.1	21.1	68.6	13.0
Moquegua	Rehabilitación y construcción carretera emp. ruta dptal. 113 - Quinistaquillas - Matalaque en la provincia General Sánchez Cerro de la región Moquegua (a)	16.6	5.8	7.2	4.8
	Construcción de la conducción lateral hacia la pampa Jaguay Rinconada, provincia Mariscal Nieto, región Moquegua	16.5	1.4	11.1	4.9
	Construcción e implementación del hospital de Ilo, provincia Ilo, región Moquegua	30.0	n.e.	21.3	1.5
Cajamarca	Mejoramiento carretera Baños del Inca Llacanora	3.2	0.2	4.8	0.8
	Electrificación rural microcuenca río Chotano	0.6	0.6	3.0	2.4
Ucayali	Fomento del cultivo de palma aceitera en la zona de Neshuya y Aguaytía	1.0	0.0	2.6	1.3
	Mejoramiento del Jr. Unión y Av. Unión - entre Jr. Guillermo Sisley - Av. Arborización - Pucallpa	2.8	n.e.	6.7	4.2
Pasco	Mejoramiento de la carretera Yanahuanca - Cerro de Pasco (b)	34.7	0.4	41.4	27.2
	Construcción de puente carrozable Quirishari	n.e.	n.e.	15.3	2.7
Áncash	Construcción canal Cascajal - Nepeña - Casma - Sechín (c)	36.7	19.9	20.9	13.3
	Remodelación canal Chimbote (d)	18.1	11.7	10.9	5.9

Fuente: MEF.

Elaboración: Vigila Perú.

(a) En el 2007 figura como inversión con otras fuentes (S/. 16 millones).

(b) En el 2007 figura también como inversión con otras fuentes (S/. 49 millones).

(c) En el 2007 figura también como inversión con otras fuentes (S/. 36 millones).

(d) En el 2007 figura también como inversión de otras fuentes (S/. 18 millones).

n.e.: no ejecutado.

Los del canon en el período 2004-2008? Las cifras del cuadro 3.10 muestran que las funciones de transporte, educación y salud son las que recibieron la mayor atención en el presupuesto de inversiones, representando en conjunto el 60% del total. Esta asignación presupuestal ha sido consistente y sostenida para el período a comparación del resto de funciones. Le sigue en importancia la función agraria, que muestra una participación creciente, hasta alcanzar 16.1% del gasto de inversiones entre 2007-2008.

Como señalamos antes, al analizar las regiones que más canon reciben, los subprogramas que han recibido más recursos en la función transporte son construcción y mejoramiento de carreteras y caminos rurales; y, dentro de la agraria, irrigación y reforestación.

Finalmente se tiene la función energía y recursos minerales, que alcanza el 5.1% para el 2008 con una tendencia a disminuir su participación en el período; en esta función los subprogramas más atendidos son electrificación rural y transmisión de energía eléctrica, que son liderados en el año 2008 por las regiones de Áncash, Cusco, Moquegua y Cajamarca (cuadro 3.10).

Estas cinco funciones representan alrededor del 80% del presupuesto de inversiones para el período, quedando el resto de funciones con la diferencia (cuadro 3.10).

En cuanto a la función de Administración y Planeamiento, el mayor monto está destinado

a la Administración General, que comprende acciones desarrolladas para la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros a nivel técnico e institucional; acciones permanentes de carácter administrativo, orientadas a garantizar el apoyo necesario para la gestión institucional. En este sentido, revisando las cifras para los últimos dos años, se tiene que en el 2007, del total destinado a la función Administración y Planeamiento, el 62% se destinó a Administración General (S/. 47.1 millones), dentro de los que se presupuestaron principalmente servicios no personales, retribuciones y complementos-contratos a plazo fijo (regímenes laborales público y privado), servicio de consultoría, otros servicios de terceros, y servicios de terceros-obras por contrato (título oneroso) o convenio (título gratuito), que en conjunto representan el 67% de gastos de Administración, el resto se destinó para la compra de otros bienes y servicios (por ejemplo, combustibles, sentencias judiciales, etc.). En el año 2008, las acciones de Administración General representan el 60% de la función (S/. 151.2 millones), de los que 72% se destinaron a pagos de personal bajo diferentes modalidades como en el 2007; el resto del presupuesto de la función estuvo dirigida a compra de otros bienes y servicios (por ejemplo, equipamiento y bienes duraderos, combustibles, bienes de consumo, sentencias judiciales, etc.). En general, se aprecia un crecimiento sostenido de los presupuestos para contratación de personal, bajo diferentes modalidades, dentro de las acciones de Administración General para el período de análisis 2004-08 (Cuadro 3.10).

Cuadro 3.10

Presupuesto de inversiones con canon según función en los Gobiernos Regionales, 2004-2008

En porcentajes

Función	2004	2005	2006	2007	2008
16. Transporte	32.9	31.3	25.8	32.0	28.0
09. Educación y cultura	20.9	26.1	23.5	18.3	20.2
14. Salud y saneamiento	10.8	11.1	13.8	14.8	15.5
04. Agraria	7.1	5.9	9.1	16.6	16.1
10. Energía y recursos minerales	6.6	7.8	10.2	7.3	5.1
03. Administración y planeamiento	7.0	9.1	7.0	4.2	9.3
17. Vivienda y desarrollo urbano	3.7	3.0	3.6	2.0	0.4
05. Asistencia y previsión social (a)	7.8	1.9	1.8	1.8	1.0
11. Industria, comercio y servicios	1.2	2.3	3.4	1.6	1.3
12. Pesca	1.5	1.2	1.3	0.4	0.4
07. Defensa y seguridad nacional	0.3	0.2	0.4	1.0	2.2
02. Justicia	0.0	0.0	0.2	0.0	0.2
06. Comunicaciones	0.1	0.1	0.0	0.0	0.2
15. Trabajo	0.1	0.0	0.0	s.i.	s.i.
13. Relaciones exteriores	0.0	0.0	0.0	s.i.	0.0
Total en porcentajes	100%	100%	100%	100%	100%
Total (en millones de nuevos soles)	380	581	1,058	1,837	2,732

Fuente: Vigila Perú, Reporte N° 5 para los años 2004 a 2006. MEF para los años 2007 y 2008.

Elaboración: Vigila Perú.

Notas: (a) Para los años 2007-2008, corresponde a protección y previsión social.

s.i.: sin información.

b) La declaración de viabilidad de los proyectos en los gobiernos regionales

¿Cómo ha evolucionado la capacidad de los gobiernos regionales para dotarse de una cartera de proyectos con viabilidad del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)? Es la pregunta que abordaremos en este acápite. Este sistema se creó con el objetivo de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, para que su impacto en el desarrollo económico y social del país sea mayor. La declaración de viabilidad de los proyectos está a cargo de las Oficinas de Programación de Inversiones (OPI), ubicadas en cada sector, en los gobiernos regionales, en algunos gobiernos locales y en la Dirección General de Progra-

mación Multianual (DGPM) del MEF, que dirige el sistema.

A partir de enero del 2007 (DS N° 221-2006-EF), los gobiernos regionales y locales tienen las facultades para evaluar y declarar la viabilidad de los proyectos de inversión pública, siempre y cuando cumplan dos requisitos: que estén enmarcados dentro de sus competencias definidas en la Ley de Bases de la Descentralización y en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y que el financiamiento no sea por endeudamiento. El MEF, mediante la DGPM, mantiene las competencias de ente rector del SNIP, regulando los procesos y procedimientos, las fases y etapas del ciclo de proyectos, y puede emitir opinión técnica, a solicitud o de

oficio, sobre los PIP en cualquier fase del ciclo del proyecto. Además, puede dictar normas técnicas, métodos y procedimientos que rigen los PIP, inclusive de aquellos de asociaciones público-privadas. Asimismo establece los niveles mínimos de estudios de preinversión que requieren los PIP para su declaración de viabilidad⁵⁸.

La información del cuadro 3.11 está ordenada en función al monto de los proyectos viabilizados en el año 2008, además del número de proyectos por gobierno regional, para el período 2004-2008. Una primera constatación que permiten los datos del cuadro es que tanto el monto como el número de proyectos del conjunto de gobiernos regionales han crecido en forma constante durante el período, alcanzando el monto un 54% de tasa de crecimiento promedio para el período, y el número de proyectos una tasa de 18% para el período. Asimismo en el año 2008 respecto al 2007 la mayoría de gobiernos regionales aumentó considerablemente el valor total de sus proyectos con viabilidad.

Los gobiernos regionales de Arequipa y Cusco ocupan los primeros lugares, mostrando un

crecimiento respecto del 2007 tanto en número de proyectos como en monto. Cabe precisar que el salto que registra el monto del Gobierno Regional de Arequipa en el año 2008 se debe a la inclusión del proyecto Majes Siguan II etapa (código PIP 30841), por S/. 1,338 millones, en el nivel de factibilidad, ejecutado por el Proyecto Especial Majes-Siguan del Gobierno Regional de Arequipa. Este proyecto corresponde al subprograma de irrigación de la función agraria.

Respecto al número de proyectos declarados viables en el 2008, se aprecia dos tendencias; por un lado, hay gobiernos regionales que muestran una disminución en el período 2007-2008 (Puno, Cajamarca, Ayacucho, Piura y Pasco); y de otra parte, aquellos donde el número de sus proyectos aumenta (Arequipa, Áncash, San Martín y Huancavelica). El resto no muestra grandes cambios en ninguno de estos dos sentidos (cuadro 3.11).

Los gobiernos regionales en donde los montos de los proyectos con viabilidad en el 2008 disminuyen respecto del 2007 son Junín, Piura, Moquegua, Amazonas, Tumbes, Madre de Dios y Pasco (cuadro 3.11).

58 Para el 2009 se han hecho modificaciones procedimentales con el fin de simplificar y modernizar el sistema: nueve procesos que antes eran realizados por el MEF ahora son asumidos por las OPI; la OPI emite opinión favorable al expediente técnico de un proyecto para evitar inconsistencias con la etapa de preinversión; cuando la modificación de un proyecto no es sustancial, se sigue ejecutando sin evaluación previa, pero si fuese sustancial, la verificación de viabilidad la hace la OPI; se define como PIP-Menor a todo proyecto con montos menores o iguales a S/. 1.2 millones (antes el límite era de S/. 300 mil) y no requiere siquiera perfil de inversiones, lo que da mucha flexibilidad a los gobiernos regionales y locales para ejecutar rápidamente una gran variedad de obras que antes exigían muchos más requisitos (Fuente: GPC, NIA Propuestas en el contexto de la crisis económica, 2009).

Cuadro 3.11

Costo total de los proyectos de inversión pública con viabilidad presentados por los gobiernos regionales, 2004-2008

Millones de nuevos soles y número de proyectos

Gobierno Regional	2004		2005		2006		2007		2008	
	Millones	Número	Millones	Número	Millones	Número	Millones	Número	Millones	Número
Arequipa	50.0	97	71.2	123	116.0	219	169.4	254	1882.1	332
Cusco	55.5	74	150.6	196	290.1	274	376.7	212	531.0	216
Ica	17.8	26	17.1	23	25.6	41	70.0	70	404.6	100
Áncash	77.9	73	65.4	77	145.9	180	246.3	110	374.1	271
San Martín	48.5	51	79.2	57	151.0	100	100.8	73	358.4	191
Huancavelica	102.0	94	105.4	127	112.3	124	84.6	95	317.1	244
Puno	66.1	62	49.4	28	96.3	274	205.8	98	292.2	26
Cajamarca	65.1	83	152.2	188	66.6	166	144.6	257	272.8	129
Huánuco	22.8	29	27.4	33	35.5	47	98.8	50	239.1	45
Ayacucho	42.3	31	97.8	79	124.6	114	164.1	258	238.4	179
Lambayeque	8.2	22	43.8	109	39.7	95	46.1	101	206.8	99
Tacna	10.8	16	40.9	56	83.6	84	80.2	64	206.2	72
Juniín	34.1	46	125.0	153	197.7	160	257.6	164	202.4	101
Piura	61.6	66	53.6	77	86.5	151	225.3	364	194.9	114
Ucayali	102.3	176	79.8	119	95.1	88	133.9	69	182.6	53
Lima	23.5	51	79.3	83	73.0	120	83.5	148	164.7	184
Moquegua	33.4	35	50.8	41	134.7	67	188.2	31	164.5	50
Amazonas	65.0	92	79.6	122	89.4	101	151.0	118	136.8	126
Apurímac	83.8	107	18.5	21	54.7	81	121.5	118	122.6	130
Loreto	63.3	107	29.4	54	77.3	107	68.6	103	116.4	65
La Libertad	70.3	48	62.9	41	121.5	57	91.4	74	113.7	65
Tumbes	27.0	42	40.0	73	37.2	67	183.9	81	97.8	73
Madre de Dios	26.1	23	6.8	13	23.3	46	100.1	70	96.5	72
Pasco	47.7	44	14.5	25	45.5	52	49.9	287	45.2	25
Callao	36.7	28	83.5	74	46.5	24	0.0	0	43.6	14
Lima Metropolitana	4.1	19	41.4	98	37.6	50	117.8	34	43.1	13
Total	1245.7	1542	1665.4	2090	2407.4	2889	3560.1	3303	7047.6	2989

Fuente: Banco de Proyectos del MEF.

Elaboración: Vigila Perú.

Veamos ahora el tipo de proyectos –según su costo– que los gobiernos regionales viabilizan y las tendencias de cambio. El número total en el período 2004-2008 supera los 12,826 proyectos, de los cuales el 73% corresponde a proyectos que implican inversiones menores a S/. 1 millón (cuadro 3.12), mientras que los proyectos entre S/. 1 y S/. 3.5 millones de inversión representan el 22% del total. Los proyectos más grandes, del tipo III y IV, solo representan el 5%, sin embargo, lo más relevante es que su importancia en términos del monto muestra una tendencia creciente, tal como se puede ver en el cuadro 3.13.

Entonces, si bien los proyectos del tipo I y II representan la mayor parte de los proyectos, en términos de monto su importancia relativa ha venido disminuyendo a favor de los proyectos más grandes, tipo III y IV. En el año 2004, estos proyectos apenas representaban el 12% del monto total de los proyectos viabilizados; en cambio, en el año 2007, este porcentaje ha pasado al 59% y en el 2008 está

por el 70%. Este es un cambio significativo que de consolidarse debería llevar a que los gobiernos regionales concentren su accionar en proyectos de mayor impacto, dejando los pequeños para las municipalidades. Sin embargo, este cambio no es fácil debido a que por factores políticos los gobernantes tienen incentivos para atender las demandas de la población, más si nos aproximamos a una coyuntura de elecciones.

Mirando en retrospectiva, en los gobiernos regionales se percibe un proceso de mejora constante en la capacidad de elaborar, evaluar y ejecutar proyectos de inversión, en un contexto de recursos fiscales crecientes. Considerando que los próximos serán años de menores recursos fiscales, su reto –especialmente de los que tienen bajo desempeño– es mejorar su capacidad de gestión, para lo cual necesitan realizar reformas.

Finalmente, cabe señalar que se debe seguir trabajando en la consolidación de la descentralización del SNIP para mejorar la calidad y el

Cuadro 3.12

Proyectos viables de los gobiernos regionales según tipo y número, 2004-2008 En porcentajes

Rango	2004	2005	2006	2007	2008	Total de proyectos	
						Número	Porcentaje
Tipo I	72	75	77	77	62	9,308	73
Tipo II	26	23	21	18	25	2,798	22
Tipo III	1	2	2	4	11	573	4
Tipo IV	0	0	1	2	2	147	1
Total (%)	100	100	100	100	100		100
Nº de proyectos	1,551	2,102	2,904	3,280	2,989	12,826	

Fuente: Banco de Proyectos del 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.

Cuadro 3.13

Proyectos viables de los gobiernos regionales según tipo y monto, 2004-2008

En porcentaje

Rango	2004	2005	2006	2007	2008	Total	
						Monto (millones)	%
Tipo I	32	30	26	12	8	2,500	16
Tipo II	56	53	45	29	20	5,173	32
Tipo III	6	13	11	19	23	2,849	18
Tipo IV	6	3	18	40	48	5,415	34
Total %	100	100	100	100	100		100
S/. Millones	1,238	1,643	2,404	3,606	7,048	15,939	

Fuente: Banco de Proyectos del 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.

impacto de los proyectos de inversión. En este sentido, se debe avanzar en la adquisición de nuevas competencias, sobre todo en la formulación y evaluación de proyectos no convencionales, vitales para hacer frente a la pobreza y mejorar la competitividad. Además se debe poner en marcha mecanismos de monitoreo y evaluación – *ex post* de los PIP respondiendo a un enfoque de gestión por resultados.

La gestión de las inversiones en dos regiones

Con el fin de tener una mirada más clara sobre la gestión de los recursos del canon, analizaremos a continuación dos casos correspondientes a los gobiernos regionales de Cusco y Cajamarca; regiones donde el canon financia gran parte de las inversiones en el período 2004-2008.

GR Cusco

El Gobierno Regional del Cusco ha venido recibiendo montos cada vez mayores para inversiones en su ámbito, como resultado principalmente de la producción del gas de Camisea (Lote 88), a lo que se suma la producción de cobre de Tintaya (Xstrata). Los datos sobre las

transferencias, los saldos presupuestales y el dinero disponible de cada año se presentan en el cuadro 3.14.

Una variable que ayuda a caracterizar bien la realidad presupuestal del Gobierno Regional de Cusco es que sus saldos presupuestales han venido creciendo (a una tasa media anual de 176%), no obstante que el gasto de inversión ejecutado cada año también se ha incrementado en forma acelerada (a una tasa media anual de 91%). Esta situación es producto de que el dinero disponible –alimentado por saldos presupuestales crecientes– aumentó a un ritmo mayor que los gastos de inversión realizados.

El crecimiento de las transferencias es continuo, pero en el 2008 crece menos (12%) comparado con el 2007 (89%), debido al cambio en la modalidad de distribución del canon minero en dicho año, cuando de distribuirse en 12 cuotas mensuales pasó a entregarse de una sola vez. Considerando que el Lote 56 de Camisea ya empezó a producir, se espera que las transferencias para el 2009 aumentarán de manera sustancial. Mejor dicho, contrarrestarán la caída de la regalía del lote 88 por el menor precio del petróleo.

Cuadro 3.14

GR Cusco: Transferencias, PIM y ejecución de canon, 2004-2008

Millones de nuevos soles

	2004	2005	2006	2007	2008
Transferencia de CSCRП en el año (A)	14.70	64.65	93.10	176.19	197.18
Saldos de balance del año anterior (B)	0.00	14.89	68.31	107.58	200.01
Dinero disponible (A+B)	14.70	79.54	161.41	283.77	397.19
PIA inversiones (presupuesto inicial)	6.59	29.96	59.63	94.91	170.00
PIM inversiones (presupuesto modificado)	5.27	46.00	158.93	222.66	329.00
Ejecución presupuestal (soles)	2.18	12.14	61.81	84.52	243.00
Ejecución presupuestal (%)	41%	26%	39%	38%	57%

Fuente: Vigila Perú Reporte N° 7 para los años 2004 al 2007. MEF, para el 2008.

Elaboración: Vigila Perú.

En cuanto a los saldos presupuestales, la realidad es que estos han venido creciendo rápidamente, como resultado de que el indicador de eficacia en el gasto de este gobierno regional ha sido bajo entre 2004 y 2007, al punto que en el 2008 el monto de este saldo supera ligeramente al de la transferencia por canon minero y gasífero. En el año 2008 –a pesar de la restricción que impuso la política de modulación del gasto del MEF– la ejecución presupuestal del gobierno regional ha dado un salto importante, alcanzando un indicador de eficacia del 57% (cuadro 3.14).

Asimismo, al comparar los dineros disponibles con el presupuesto modificado, se aprecia que la diferencia entre ambos aumenta en los dos últimos años luego de haberse reducido considerablemente en el 2006. Es decir, para el 2006 el dinero disponible que no ingresa al presupuesto era de S/. 2.8 millones; para el año 2007 este monto sube a S/. 61.1 millones y en el 2008 a S/. 68.2 millones. Nos parece que esta decisión de no incluir todo el dinero disponible en el presupuesto es comprensible, en un contexto en el que los ingresos aumentan en forma extraordinaria y se prevé que es imposible gastar todo el dinero.

Sin embargo, al mismo tiempo, se requiere más transparencia acerca del manejo financiero que se hace de dichos fondos que pertenecen al gobierno regional.

Como lo describimos líneas atrás y en anteriores reportes, la infraestructura económica que se viene generando está asociada a las funciones de transportes y agraria⁵⁹, como se refleja en los principales proyectos de rehabilitación y mejoramiento de carreteras, y en los proyectos de irrigación (cuadro 3.15).

En general, se puede señalar que el Gobierno Regional del Cusco ha mejorado su capacidad de gasto de inversiones, por lo que está considerado en el grupo de gobiernos regionales que en el 2008 tuvieron un buen desempeño en la ejecución de sus inversiones⁶⁰. Dicho esto, también cabe señalar que este avance, si bien importante, queda todavía corto frente a la magnitud de los fondos disponibles y de los que llegarán el presente año 2009. En ese sentido, sostenemos que para dar un salto cuantitativo y cualitativo en su capacidad de gestión este gobierno regional debe emprender reformas que le permitan mejorar su organización y sus capacidades técnicas y gerenciales.

59 Después de las funciones de educación y salud.

60 Ver Grupo Propuesta Ciudadana, NIA N° 1, 2009.

Cuadro 3.15

GR Cusco: Principales proyectos financiados con canon 2008

Miles de nuevos soles y porcentajes

Código	Actividad/Proyecto	PIM 2008	Avance de ejecución %
2022505	Mejoramiento carretera Cusco-Paruro	17,366	96
1026495	Mantenimiento vías de comunicación regional	16,194	76
2022502	Rehabilitación y mejoramiento de carretera Calca - Yanatile - Quellouno	15,500	4
2031800	Rehabilitación de carretera Huambutio - Paucartambo - Atalaya Tramo I: Huambutio - Paucartambo (77.10 km)	10,474	12
2040245	Mejoramiento de capacidad del Hospital de Apoyo de Sicuani, red Canas - Canchis - Espinar, Diresa	5,000	96
2031508	Irrigación Cañón de Apurímac	4,982	100

Fuente: MEF.

Elaboración: Vigila Perú.

GR Cajamarca

Perteneciente a una región minera por excelencia, principalmente de producción de oro, este gobierno regional ha venido recibiendo importantes sumas por canon minero para financiar las inversiones, como se aprecia en el rubro de dinero disponible (cuadro 3.16).

La evolución de las transferencias por canon muestra una caída para el año 2008, como reflejo de la recaudación tributaria del año anterior, luego de un período entre 2004 y 2007 de crecientes magnitudes (cuadro 3.16). Es decir, en el 2008 el Gobierno Regional de Cajamarca recibió 62% menos recursos por canon respecto del año anterior. Mientras que los saldos de balance crecen para el 2008, mostrando un incremento de hasta 192% respecto del 2007.

En cuanto a la ejecución presupuestal, para el año 2007 el indicador es 46%, llegando apenas a menos de un tercio de ejecución del presupuesto para el año 2008. Se aprecia, pues, un quiebre en la gestión de inversiones del GR Cajamarca a partir del año 2007, ya que en

años anteriores el indicador de ejecución de inversiones mostraba en promedio una tendencia creciente hasta alcanzar el 62% en el 2006, para luego caer considerablemente. No obstante, se aprecia también que durante el período 2004-2007 los valores absolutos presupuestados –principalmente el presupuesto modificado– muestran un crecimiento importante que resaltar.

Una posible razón para explicar estas tasas de ejecución cada vez menores tiene relación con las dificultades legales que enfrentó el GR Cajamarca a lo largo del 2007 por el abandono de algunas obras de gran importancia por parte de las empresas contratistas; tal es el caso de la Universidad Nacional de Ingeniería-UNI, que abandonó las obras de la carretera Cajamarca-Celendín-Balsas (ejecución de 26.5% desde el 2006), entrando a un proceso de arbitraje para que luego a mediados del 2008 se reanudaran las obras a cargo de otra contratista. Otra razón estaría en las dificultades que enfrenta el GR Cajamarca para formular proyectos de inversión viables, demorando en el proceso más de un año, como es el caso del redimensionamiento del Hospital Re-

Cuadro 3.16

GR Cajamarca: Transferencias, PIM y ejecución de canon, 2004-2008

Millones de nuevos soles

	2004	2005	2006	2007	2008
Transferencia de CSCRП en el año (A)	35.71	58.08	72.34	118.3	38.54
SalDOS de balance del año anterior (B)	9.14	20.49	34.40	43.1	125.83
Dinero disponible (A+B)	44.86	78.58	106.73	161.4	164.37
PIA inversiones (presupuesto inicial)	19.95	57.81	63.99	83.6	74.6
PIM inversiones (presupuesto modificado)	57.67	79.17	111.41	182.3	164.1
Ejecución presupuestal(soles)	26.18	41.01	69.32	93.2	67.3
Ejecución presupuestal (%)	58%	52%	62%	46%	29%

Fuente: MEF años 2008. Vigila Perú, Reporte 5 y 7, para los años 2004 al 2007.

Elaboración: Vigila Perú.

gional de Cajamarca y la carretera Baños del Inca-Llacanora paralizada varios meses por un mal contrato realizado con la empresa constructora.

Como se describe líneas arriba y en reportes anteriores, parte de las inversiones con canon del GR Cajamarca está destinada a las funciones de transporte y energía; en el caso de energía, como reflejo del déficit de electrificación en el ámbito regional (cuadro 3.17).

En general, se puede señalar que el GR Cajamarca viene realizando esfuerzos por mostrar mejores indicadores de ejecución de avance de las inversiones con canon, pero que por cuestiones relacionadas a contratos incumplidos por las empresas ejecutoras, las obras se paralizan entrando a otros campos de decisión institucional que ciertamente merman el esfuerzo realizado. Asimismo, los niveles de ejecu-

ción presupuestal aún son relativamente bajos comparados con las magnitudes absolutas de dineros disponibles para invertir; de ahí que esté considerado dentro del grupo de gobiernos regionales poco efectivos para gestionar inversiones a su cargo⁶¹.

Asimismo, dentro de los esfuerzos del GR Cajamarca por un mejor desempeño, cabe destacar las medidas tomadas dentro del Plan de Reforma realizado el 2007, luego de un diagnóstico situacional de la gestión en su organización. Entre esas medidas, las más resaltantes son: primero, las nuevas condiciones para la gestión de las inversiones y del presupuesto, reflejadas en una subgerencia especializada; segundo, la decisión de dar más contenidos al planeamiento, materializada también en una subgerencia especializada; y tercero, la descentralización territorial del GR Cajamarca a través de oficinas en las diferentes provincias.

61 Ver Grupo Propuesta Ciudadana, NIA N° 1, 2009.

Cuadro 3.17

GR Cajamarca: Principales proyectos financiados con canon 2008

Miles de nuevos soles y porcentajes

Código	Actividad/Proyecto	PIM	Avance de ejecución %
2031790	Redimensionamiento del Hospital Regional de Cajamarca	14,009	0.0
2045629	Carretera longitudinal	8,199	0.0
2022501	Mejoramiento de carretera Baños del Inca - Llacanora	4,854	18.0
2031301	Construcción y equipamiento Centro Materno Infantil Chilete	4,612	27.0
2021976	Construcción camino vecinal Sinchimache-Querocotillo	3,052	90.0
2022327	Electrificación rural microcuenca río Chotano	3,021	78.0

Fuente: MEF.

Elaboración: Vigila Perú.

3.3 Destino y uso de los recursos del canon en las universidades públicas

La utilización de los fondos del canon por parte de las universidades públicas está sujeta a legislación que ha evolucionado a favor de estas instituciones durante los últimos dos años. Así, en el 2006, de acuerdo a la Ley 28562, los recursos del canon que recibieron las universidades se debían destinar a proyectos de inversión en investigación científica y tecnológica, entendida como infraestructura y equipamiento para este fin; quedando prohibido el

uso de estos fondos para el pago de planillas, remuneraciones o similares. Para el año 2007 esta prohibición fue levantada (Ley 28927, Ley de Presupuesto 2007) y se facultó a las universidades a utilizar los recursos del canon y de regalías no solo en infraestructura, sino también en proyectos de investigación.

Los montos asignados a las universidades durante el 2008 (cuadro 3.18) muestran claramente dos situaciones: de un lado, universidades que incrementan el monto respecto del 2007 (Trujillo, San Luis Gonzaga y Santiago

Cuadro 3.18

Presupuesto modificado de inversiones en las universidades públicas, 2006-2008

Miles de nuevos soles

Departamento	Universidad pública	PIM inversiones 2006	PIM inversiones 2007	PIM inversiones 2008
Cusco	San Antonio Abad del Cusco	29,603	63,225	52,704
Áncash	Santiago Antúnez de Mayolo	36,274	33,304	34,490
Piura	Piura	20,339	25,224	16,336
Áncash	Santa	12,526	15,010	14,095
Arequipa	San Agustín	5,226	14,955	12,548
La Libertad	Trujillo	8,613	14,525	26,228
Cajamarca	Cajamarca	44,239	11,729	10,672
Ica	San Luis Gonzaga de Ica	5,452	5,984	15,343
Total general		162,272	183,957	182,419

Fuente: MEF-Consulta Amigable.

Elaboración: Vigilancia Ciudadana.

Cuadro 3.19

Aporte del canon a las inversiones de las universidades, PIM 2008

Universidad pública	PIM (toda fuente) Inversiones	Aporte de las rentas extractivas %
San Antonio Abad del Cusco	52,704	94
Santiago Antúnez de Mayolo	34,490	37
Piura	16,336	94
Santa	14,095	97
San Agustín	12,548	61
Trujillo	26,228	43
Cajamarca	10,672	56
San Luis Gonzaga de Ica	15,343	71
Total	182,419	70

Fuente: MEF-Consulta Amigable.
Elaboración: Vigilancia Ciudadana.

Antúnez de Manolo), mientras que el resto de universidades recibió montos menores respecto del 2007. Como estos recursos que reciben las universidades son provenientes del canon, entonces esta situación puede ser resultado, por un lado, de las fluctuaciones del canon en cada caso, y de otra parte, de los contratiempos que tienen los gobiernos regionales para transferir a las universidades el porcentaje de ley que les corresponde, ya que o se transfiere demás o se les descuenta los excesos anteriores (como ha ocurrido, por ejemplo, en Cajamarca).

El 70% del presupuesto de inversiones proviene de las industrias extractivas para las ocho universidades analizadas (cuadro 3.19). En tres casos (Piura, Cusco y Santa), el canon financia más del 90% de las inversiones presupuestadas.

En cuanto a la ejecución presupuestal de las inversiones para el año 2008, las ocho universidades alcanzan en promedio el 22%, menor al del año 2007 y también menor en comparación con la ejecución de los gobiernos regionales (cuadro 3.20). Como se ana-

Cuadro 3.20

Avance en la ejecución presupuestal de inversiones de las universidades, 2008

Miles de nuevos soles y porcentajes

Universidad pública	PIM 2008	Ejecución del gasto 2008 (%)	Ejecución del gasto 2007 (%)
San Antonio Abad del Cusco	52,704	20	22
Santiago Antúnez de Mayolo	34,490	3	20
Piura	16,336	46	58
Santa	14,095	9	5
San Agustín	12,548	45	57
Trujillo	26,228	8	16
Cajamarca	10,672	47	45
San Luis Gonzaga de Ica	15,343	39	42
Total	182,419	22	30

Fuente: MEF-Consulta Amigable.
Elaboración: Vigilancia Ciudadana.

lizó en el reporte anterior, las universidades del Santa y de Trujillo siguen con indicadores de ejecución muy bajos; inclusive en la primera con tendencia a disminuir mucho más. El resto de universidades incrementa su ejecución, resaltando las de Piura y San Agustín, con una cifra mayor al 50%, mientras que el resto aún muestra niveles de ejecución muy bajos.

Como se señaló antes, los bajos niveles de ejecución responden al hecho de que estas organizaciones no tienen suficientes proyectos viabilizados (cuadro 3.21), a lo que se suma la demora en elaborar expedientes técnicos y en realizar los procesos de contrataciones públicas. Además se puede apreciar que tres de las universidades (Piura, San Agustín y Trujillo) muestran una caída en el número de los proyectos viabilizados entre 2007 y 2008; mien-

tras que el resto de algún modo incrementa su cartera para el mismo período.

En conjunto, para el período 2004-2008, las ocho universidades muestran una clara tendencia al crecimiento del monto de los proyectos viabilizados, pasando de S/. 95.2 millones en el año 2004 a S/. 176.2 millones en el 2008 (cuadro 3.21). En cuanto al número de proyectos viables, se aprecia claramente que hasta el 2006 hay un incremento, para luego revertirse esta tendencia.

De las cifras analizadas, se puede deducir –como se describió en reportes anteriores–, que el bajo nivel de ejecución responde principalmente a que las universidades cuentan –en general– con pocos proyectos viabilizados. A lo que se suma la falta de capacidades de gestión de inversiones en estos centros de formación profesional.

Cuadro 3.21

Proyectos viables de las universidades públicas según número y monto, 2004-2008 Millones de nuevos soles

Universidad	2004		2005		2006		2007		2008	
	Proyectos	S/.	Proyectos	S/.	Proyectos	S/.	Proyectos	S/.	Proyectos	S/.
Cajamarca	14	21.8	12	35.5	10	35.2	1	2.0	8	45.3
Piura	8	7.9	18	7.0	29	27.9	11	8.2	4	12.1
San Agustín	0	0.0	9	3.7	25	9.8	31	23.5	7	21.6
San Antonio Abad del Cusco	7	15.9	10	16.7	12	27.9	5	24.6	6	22.9
Trujillo	6	1.6	5	4.1	5	6.1	4	28.7	1	4.7
Santa	3	2.2	0	0.0	1	2.7	2	10.3	12	30.5
San Luis Gonzaga de Ica	5	6.6	3	3.9	3	6.6	1	0.7	6	11.2
Santiago Antúnez de Mayolo	2	39.2	4	6.6	10	4.7	6	10.8	10	28.0
Total	45	95.2	61	77.5	95	120.9	61	108.8	54	176.2

Fuente: MEF, Banco de Proyectos-DGPM.

Elaboración: Vigilancia Ciudadana.

3.4 El canon y las inversiones en los gobiernos locales 2008

En esta sección hacemos un análisis de los veinte municipios (distritales y provinciales) que reciben los más altos montos por canon en el país, con la finalidad de conocer las características de la gestión de las inversiones con dichos recursos en este tipo de gobiernos locales. Veremos el aporte del canon a su presupuesto de inversiones, el avance en la ejecución de las inversiones y también evaluaremos la medida en que en estos municipios utilizan el canon

para el mantenimiento de infraestructura que, según la Ley, no debe exceder el 20% del total.

Los datos del cuadro 3.22 muestran que los municipios seleccionados se distribuyen así: once pertenecen a dos regiones, cinco a Áncash y seis a Tacna; otros cinco están localizados en las regiones de Cusco (dos) y Moquegua (tres); mientras que Cajamarca, Pasco, Arequipa y Piura albergan un municipio cada una.

En estos municipios el canon financia más del 82% del presupuesto de inversiones, pero las diferencias entre ellos según el tamaño de su

Cuadro 3.22

Municipios con los mayores montos de PIM-Canon de inversiones, 2008
Millones de nuevos soles y porcentajes

Departamento	Municipalidad	Presupuesto Inversión total (1)	Presupuesto Inversión con Canon (2)	Participación del canon (2/1) en %
Áncash	Distrital de San Marcos	388.86	388.86	100
Tacna	Distrital de Ilabaya	275.20	273.97	100
Cusco	Distrital de Echarate	215.69	215.69	100
Moquegua	Provincial de Mariscal Nieto - Moquegua	208.44	196.40	94
Tacna	Distrital de Ite	154.85	154.85	100
Tacna	Distrital de Coronel Gregorio Albarracín	151.74	151.23	100
Cajamarca	Provincial de Cajamarca	145.30	134.33	92
Tacna	Provincial de Jorge Basadre - Locumba	134.73	134.30	100
Áncash	Provincial de Santa - Chimbote	148.93	121.78	82
Tacna	Provincial de Tacna	127.43	113.54	89
Moquegua	Distrital de Torata	104.83	100.49	96
Moquegua	Provincial de Ilo	109.42	96.38	88
Cusco	Provincial de Espinar	99.10	89.64	90
Áncash	Distrital de Chavín de Huántar	88.34	87.85	99
Áncash	Distrital de Independencia	85.86	80.85	94
Pasco	Provincial de Pasco - Chaupimarca	72.36	70.50	97
Áncash	Provincial de Huari	69.57	67.84	98
Arequipa	Distrital de Cerro Colorado	59.00	54.39	92
Tacna	Distrital de Ciudad Nueva	50.43	50.36	100
Piura	Provincial de Talara -Pariñas	57.11	48.69	85
Subtotal (a)		2,747.18	2,631.92	
Monto nacional de GL (b)		12,369.48	8,016.33	
a/b		22%	33%	

Fuente: MEF.

Elaboración: Vigilancia Ciudadana.

presupuesto son grandes. En conjunto, su peso relativo a nivel nacional es considerable, pues representan el 22% del presupuesto de inversión nacional de los gobiernos locales y un tercio del presupuesto total de inversiones financiadas con la fuente canon (cuadro 3.22).

Para tener una idea del dinero que disponen estos gobiernos locales en relación con su población, calculamos el indicador de presupuesto de inversión por habitante que se presenta en el cuadro 3.23. La información presenta a las municipalidades en tres grupos según su presupuesto per cápita. La primera constatación es que las diferencias entre ellas según este indicador es grande, de 129 a 1

entre el límite superior (Jorge Basadre-Locumba) y el límite inferior (Cerro Colorado). Los municipios más ricos están en Tacna, Moquegua y Ancash.

El primer grupo, está compuesto por cinco municipios, que tienen un presupuesto de inversiones per cápita superior a S/. 10 mil, en donde destacan los municipios de Jorge Basadre e Ilabaya con los montos más grandes (de S/. 62 mil), seguidos de Ite y San Marcos. Esta situación se debe a que estos distritos tienen poca población en relación a los fondos que reciben; es sabido que la ley del Canon asigna un porcentaje al distrito productor sin importar cuánta población tenga. Con excepción

Cuadro 3.23

Presupuesto de inversión por habitante en municipios con mayores montos de canon, 2008

Miles de nuevos soles

Departamento	Municipalidad	Población total (*)	Inversión per cápita
Tacna	Provincial de Jorge Basadre - Locumba	2,159	62,205
Tacna	Distrital de Ilabaya	4,414	62,069
Tacna	Distrital de Ite	3,299	46,938
Ancash	Distrital de San Marcos	13,607	28,578
Moquegua	Distrital de Torata	6,591	15,247
Ancash	Distrital de Chavin de Huantar	9,088	9,666
Ancash	Provincial de Huari	9,738	6,967
Cusco	Distrital de Echarate	42,676	5,054
Moquegua	Provincial de Mariscal Nieto - Moquegua	49,419	3,974
Cusco	Provincial de Espinar	29,581	3,030
Pasco	Provincial de Pasco - Chaupimarca	27,873	2,529
Tacna	Distrital de Coronel Gregorio Albarracin	68,989	2,192
Moquegua	Provincial de Ilo	59,132	1,630
Tacna	Distrital de Ciudad Nueva	34,231	1,471
Ancash	Distrital de Independencia	62,853	1,286
Tacna	Provincial de Tacna	94,428	1,202
Cajamarca	Provincial de Cajamarca	188,363	713
Ancash	Provincial de Santa - Chimbote	215,817	564
Piura	Provincial de Talara - Pariñas	88,108	553
Arequipa	Distrital de Cerro Colorado	113,171	481

Fuente: MEF-Inversiones, INEI-Censo población 2007.

Elaboración: Vigilancia Ciudadana.

(*): En las municipalidades provinciales, la población corresponde a la del distrito capital.

de Ite, los municipios de este grupo son todos distritos productores.

El segundo grupo está conformado por siete municipios, con un presupuesto de inversión per cápita entre S/. 2 mil y S/. 10 mil, siendo los municipios distritales de Chavín de Huántar, Huari y Echarate los que tienen mayor monto. El tercero, conformado por ocho municipios, que tienen montos per cápita menores a S/. 1,700. En este grupo se puede apreciar un conjunto de municipios que están entre S/. 1,000 y S/. 1,630 per cápita (cuatro municipios); y otro subgrupo con presupuesto de inversión per cápita entre S/. 481 y S/. 713 (cuatro municipios). Cabe señalar que en este último grupo también hay municipios productores, lo que indica que no siempre todo distrito productor cuenta con mucho dinero.

En cuanto al indicador de eficacia en la ejecución del presupuesto de inversiones para el 2008 (cuadro 3.24), se aprecia una variabilidad muy grande que va desde 9.6% (Municipio distrital de San Marcos) hasta 71.6% (Municipio Provincial Mariscal Nieto), esta heterogeneidad refleja la existencia de diferentes capacidades y ritmos en la ejecución de los gastos de inversión. Por lo general, al interior de un departamento, la municipalidad provincial debería tener un desarrollo institucional mayor y por tanto una mayor capacidad de gasto, pero no siempre ocurre así.

En el primer grupo se distinguen, de un lado, las municipalidades de Mariscal Nieto y Echarate que han logrado un avance importante en la ejecución de sus gastos de inversiones programados. En cambio, San Marcos e Ilabaya, tienen los porcentajes más bajos de ejecución (cuadro 3.24). Respecto a San Marcos cabe señalar que es un distrito pequeño, predominantemente rural, cuya municipalidad antes del año 2004 manejaba un presupuesto

modesto; y es claro que tiene grandes dificultades para gestionar los ingentes recursos con que cuenta actualmente, esto no obstante haber tenido el apoyo de importantes empresas como Macroconsult (para la formulación de proyectos) y de Goberna (para la gestión institucional), ambos financiados con los recursos del Aporte Voluntario. La municipalidad de Echarate en cambio – con una población mayor y un territorio extenso - ha logrado aumentar fuertemente su gasto de inversión mediante proyectos de infraestructura, principalmente carreteras, de salud y saneamiento, así como de infraestructura educativa (incluyendo aquí una costosa piscina, el palacio municipal y un estadio de fútbol), pero en este caso –como en otros– la calidad del gasto es un tema que debe preocupar⁶².

En el segundo grupo, con ocho municipalidades, el desempeño es pobre ya que, con excepción de Torata, las municipalidades no han logrado ejecutar ni el 50% del presupuesto disponible para inversiones. Llama la atención el bajo avance de la municipalidad provincial de Jorge Basadre (Tacna) en comparación con el que logra la municipalidad distrital de Torata (71%), la cual a pesar de ser más pequeña se ha dotado de una capacidad administrativa que le ha permitido un gasto de inversión considerablemente superior (cuadro 3.24).

En el tercer grupo, conformado por ocho municipios, que cuentan con menos de S/. 100 millones de presupuesto modificado, los indicadores de avance en la ejecución presupuestal son similares a los del grupo anterior. La municipalidad que resalta por su buen indicador de eficacia es la provincial de Huari, en Áncash, con 64%. En el otro extremo está la municipalidad de Cerro Colorado, región Arequipa, que apenas ejecutó la quinta parte de su presupuesto.

62 Grupo Propuesta Ciudadana (2009); "Gasto Público y Canon en el Perú: análisis y recomendaciones para el mejor aprovechamiento de las rentas del gas de Camisea", Lima, Perú.

Cuadro 3.24

Avance de la ejecución de las inversiones en gobiernos locales, 2008

Millones de nuevos soles y porcentajes

Departamento	Municipalidad	PIM	Gasto Ejecutado	Avance % ejecución
Áncash	Distrital de San Marcos	388.9	37.4	9.6
Tacna	Distrital de Ilabaya	275.2	60.6	22.0
Cusco	Distrital de Echarate	215.7	151.7	70.4
Moquegua	Provincial de Mariscal Nieto - Moquegua	208.4	149.3	71.6
Tacna	Distrital de Ite	154.8	35.9	23.2
Tacna	Distrital de Coronel Gregorio Albarracín	151.7	65.6	43.2
Áncash	Provincial de Santa - Chimbote	148.9	54.5	36.6
Cajamarca	Provincial de Cajamarca	145.3	43.2	29.7
Tacna	Provincial de Jorge Basadre - Locumba	134.7	23.1	17.1
Tacna	Provincial de Tacna	127.4	59.0	46.3
Moquegua	Provincial de Ilo	109.4	45.6	41.6
Moquegua	Distrital de Torata	104.8	74.8	71.3
Cusco	Provincial de Espinar	99.1	30.1	30.3
Áncash	Distrital de Chavín de Huántar	88.3	37.0	41.9
Áncash	Distrital de Independencia	85.9	25.4	29.6
Pasco	Provincial de Pasco - Chaupimarca	72.4	27.0	37.3
Áncash	Provincial de Huari	69.6	44.8	64.4
Arequipa	Distrital de Cerro Colorado	59.0	12.8	21.6
Piura	Provincial de Talara - Pariñas	57.1	30.5	53.4
Tacna	Distrital de Ciudad Nueva	50.4	24.5	48.6
Gasto total de gobiernos locales a nivel nacional		12,369.5	7,129.7	57.6

Fuente: MEF; información bajada en 22-23 enero 2009.

Elaboración: Vigilancia Ciudadana.

Por último, evaluaremos la medida en que las municipalidades hacen uso del 20% del canon transferido, que según la ley pueden gastar para el mantenimiento de obras de infraestructura. El indicador relevante corresponde a la tercera columna del cuadro 3.25 donde se calcula la relación entre gasto en mantenimiento de infraestructura y el canon transferido, expresado en porcentaje.

Los datos del cuadro 3.25, muestran que en seis de las veinte municipalidades el gasto para el mantenimiento de infraestructura habría excedido el 20% que establece la Ley. Los ca-

sos en que el indicador es bastante superior a dicho porcentaje son Ilo, y Talara. En la municipalidad de Ilo estos gastos habrían llegado al 41% de las transferencias por canon para el año 2008, lo que parecería excesivo.

¿Qué tipo de gastos se financian con este concepto destinando a mantenimiento de obras de infraestructura? Las municipalidades que más gasto corriente realizaron con recursos del canon son: San Marcos, Echarate e Ilabaya. En San Marcos, de los S/. 28 millones que utilizó para gasto corriente, S/. 23,4 millones corresponden al rubro Otros servicios

Cuadro 3.25

Gasto corriente en municipios con mayor presupuesto por canon 2008

En millones de soles

Municipios	Transferencias Canon 2008 (A)	Gasto corriente ejecutado (B)	Porcentaje (B/A) %
Distrital de San Marcos	177	28	16
Distrital de Ilabaya	149	16	11
Distrital de Echarate	146	22	15
Distrital Gregorio Albarracín	95	7	8
Distrital de Ite	94	6	7
Provincial de Mariscal Nieto	74	16	21
Provincial de Santa – Chimbote	66	5	7
Provincial de Tacna	64	15	23
Provincial de Jorge Basadre	61	3	5
Provincial de Espinar	54	5	10
Distrital de Torata	54	13	24
Provincial de Talara – Pariñas	51	14	27
Distrital de Chavín de Huántar	50	0	-
Distrital de Cerro Colorado	45	2	4
Distrital de Independencia	45	2	4
Provincial de Huari	39	2	5
Provincial de Pasco – Chaupimarca	36	2	6
Provincial de Ilo	35	14	41
Provincial de Cajamarca	32	7	22
Distrital de Ciudad Nueva	30	7	23

Fuente: MEF.

Elaboración: Vigilancia Ciudadana.

de terceros que agrupa un conjunto de gastos de menor importancia⁶³, y es por ello que llama la atención que aparezca un monto tan grande de gastos. En Echarate, gran parte de los 22 millones se gastó en el rubro Servicios no personales que considera la contratación de servicios profesionales o técnicos, servicios de consultoría, lo que puede haber servido para tener una buena cartera de proyectos viables. En Ilabaya, el dinero se gastó en Personal y obligaciones sociales (S/. 7,2 millones)

y en Alquiler de bienes muebles⁶⁴ y Otros servicios de terceros (S/. 9,1 millones).

En la municipalidad de Ilo, destinaron la mayor parte del gasto registrado al rubro Otros servicios de terceros (S/. 7,4 millones) que describimos antes y en el que no está incluido el mantenimiento de carreteras. La municipalidad de Torata por su parte ha destinado la mayor parte de su gasto corriente de fuente canon para la contratación de empleados y obreros por

63 Entre ellos la contratación de obreros para campañas agrícolas, reparación de inmuebles, servicios de transporte, gastos de rápida cancelación (ver SIAF local, MEF)

64 En este rubro se considera el alquiler de maquinaria pesada (tractores de oruga y otros) y camionetas.

tiempo determinado (S/. 8 millones). En la provincial de Talara, la mayor parte de su gasto corriente fue utilizado para el pago de Servicios no personales. En Cajamarca, el destino del gasto es bien diverso, los rubros que tienen mayor monto son la compra de materiales de construcción (1,7 millones) y la contratación de Servicios no personales (1,1 millones).

En suma, el uso que le dan las municipalidades a lo que la ley establece como gasto en mantenimiento de infraestructura es bastante diverso. Los rubros de gasto más utilizados son: Servicios no personales, Personal y obligaciones sociales, Otros servicios de terceros, Alquiler de muebles. Con los datos que permite ver el SIAF Local, no es posible determinar si dichos gastos están sirviendo efectivamente para el mantenimiento de la infraestructura económica que se está construyendo o sirve para otros fines, como la contratación de personal, con fines más clientelistas. En todo caso, con-

sideramos necesario hacer un seguimiento más detallado en cada municipalidad para obtener resultados más contundentes.

Del análisis previo se pueden resaltar algunas características de las inversiones a nivel de los gobiernos locales. Primero, que los municipios de Tacna y Áncash, que reciben los mayores montos por canon, muestran bajos niveles de ejecución, igual que sus respectivos gobiernos regionales. Segundo, salvo pocas excepciones –las de Mariscal Nieto, Echarate, Torata y Huari– las municipalidades que reciben los mayores recursos por canon, tienen grandes dificultades para la aplicación de dichos recursos en la implementación de proyectos de inversión. Por ello, nosotros sostenemos que para mejorar el desempeño de dichas municipalidades se debe implementar un programa de apoyo a la gestión, incluyendo metas y resultados, así como el monitoreo del desempeño mediante indicadores.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



4.1 Conclusiones

Generación de la renta en el sector minero

1. La producción anual de nuestros principales metales, a excepción del molibdeno, presentó incrementos positivos con respecto al año anterior, continuando la tendencia mostrada en los últimos cuatro años, y registrando record de producción en cobre, zinc y plata principalmente. Sin embargo, a diferencia de años anteriores y producto de la caída de los precios de los metales, el valor de la producción minera (VPM) en el 2008 registró una disminución con respecto al año anterior. Así, el VPM en el 2008 se redujo en 2.8% con respecto al registrado en el 2007.
2. En la línea de lo anteriormente descrito, la fuerte caída de los precios en el segundo semestre del año tuvo una fuerte repercusión en las utilidades de las empresas mineras. De acuerdo a datos de CONASEV se estima que en el 2008 estas cayeron en 29% en promedio, con respecto al 2007. Las empresas que registraron resultados positivos fueron las productoras de oro como Yanacocha y Barrick, pues el precio del metal precioso aumentó en medio de la crisis, llegando a cotizarse cerca de los 1,000 dólares la onza.
3. Como consecuencia de lo anterior, la recaudación de impuestos también sufrió una caída. En el 2008 el crecimiento de los tributos internos se redujo a 8%, debido principalmente a la caída en la recaudación del sector minero, que retrocedió en 16%. Como consecuencia, el aporte del sector minero al total de tributos internos se ha reducido al 19%, cuando en el 2007 este llegó al 25%. Recordemos que entre 2002 y 2007 los tributos internos crecieron a una tasa promedio anual del 18%.
4. Las utilidades netas de las empresas mineras disminuyeron en 29% en el 2008. Sobre esta base estimamos que para el 2008 el impuesto a la renta determinado que declaren las empresas mineras –que sirve como base de cálculo para el canon– alcanzará los S/. 6,300 millones. Por consiguiente, el canon a ser distribuido en el 2009 alcanzaría los S/. 3,150 millones.
5. La legislación vigente sobre el canon – y la misma Constitución Política - establece que recursos del canon minero son exclusivamente para las regiones productoras. Producto del boom minero que generó grandes transferencias de recursos a las regiones, la distribución del canon se concentra en 7 regiones con gran minería, las cuales reciben el 80% del total del canon. Esta concentración se reproduce al interior de estas regiones, en donde los distritos productores son los más beneficiados: San Marcos (Ancash) e Ite (Moquegua), concentran el 20% de los recursos que se destinan a su región; y Chaupimarca (Pasco) y Cerro Colorado (Arequipa) concentran el 12%.
6. El Aporte Voluntario correspondiente al ejercicio fiscal 2008 y a transferirse en el 2009 debe concretarse porque, si bien los precios de los metales retrocedieron con fuerza en la segunda mitad del 2008, estos en promedio están por encima de los "precios de referencia" establecidos para deter-

minar dicho aporte. Es también claro que el monto del Aporte será menor que el del 2007 porque las utilidades de las empresas han disminuido; recordemos que estas destinan el 3.75% de sus utilidades netas a los fondos locales y regionales creados en el marco del Programa minero de solidaridad con el pueblo.

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, esto ha llevado a extraer en 2008 el 65% de lo que se extraía en 1997. La producción nacional de LGN mostraba un estancamiento, hasta que con la apertura del lote 56, la producción aumentó en 16.8% en el 2008 con respecto al 2007. Finalmente el gas natural continua incrementando su producción – en 26.5% en 2008 - debido a la creciente demanda industrial y al impulso gubernamental para promover el consumo domestico y vehicular.
8. La canasta de referencia de precios de los hidrocarburos registró un importante incremento de la mano del aumento internacional del precio del petróleo. La incertidumbre económica y la negativa de la OPEP de aumentar la oferta, impulsaron el precio a niveles históricos, rozando los US\$ 150 el barril.
9. El valor de la producción de los hidrocarburos (VPH) en el 2008 ascendió a S/. 10,871 millones (US\$ 3,713 millones), 35% más que en el 2007, cuando ascendió a S/. 8,531 millones (US\$ 2,757 millones de dólares). Este incremento del VPH es explicado en un 73% por el incremento de los precios.
10. En el 2008, las regalías pagadas por las empresas privadas al Estado (incluidas las regalías equivalentes) alcanzaron los US\$

1,223.2 millones, 43% más que el 2007, cuando fue de US\$ 855 millones. Las regalías con respecto al VPH son en promedio el 32% en los dos últimos años. El canon en el 2008 ascendió a US\$ 531.8 millones (S/. 1,573.8 millones), superior a los US\$ 394.2 millones del 2007.

Uso del canon en los gobiernos regionales

11. Durante los últimos años se ha introducido cambios en las normas para el uso del canon. Algunos de ellos contribuyen acertadamente a flexibilizar el excesivo énfasis que ponía el texto inicial en la construcción de infraestructura, abriendo paso a gastos en proyectos productivos y sociales, para el mantenimiento de infraestructura, así como para la elaboración de perfiles de proyectos. En cambio, otros abren las puertas para emplear el canon en el financiamiento de gastos corrientes (pago a maestros, compra de bienes, seguridad ciudadana), lo cual ya resulta discutible porque puede terminar distorsionando la naturaleza y los fines para los que fue creado.
12. El 88% de lo presupuestado con canon para el 2008, se destinó para gastos de capital, en especial de inversiones, y el resto para gastos corrientes. Esta composición se observa con ligeras variaciones en todo el período analizado 2004-2008, en el que se aprecia un paulatino aumento de los gastos corrientes – que pasaron de S/. 35 millones en el 2004 a S/. 435 millones en el 2008 – producto de los cambios normativos indicados.
13. El canon representa, para el 2008, el 48% del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales, mostrando una tendencia creciente para el período 2004-2008, no solo en términos relativos, sino también en valores absolutos, pues aumenta de S/. 440 millones para el 2004 a S/. 2,700 millones

- para el 2008 (a una tasa promedio anual de 57%). El canon es la fuente principal de financiamiento de las inversiones de los gobiernos regionales para el 2008. En términos absolutos, son tres gobiernos regionales (Áncash, Cusco y Tacna) los que reciben los mayores montos por canon, los que representan 56%, 77% y 77% de su presupuesto de inversiones, respectivamente.
14. La ejecución del gasto en términos porcentuales en los gobiernos regionales –así como en el gobierno nacional– tiende a disminuir de 72% a 51% en el período 2004-2008, caracterizado por el crecimiento de los presupuestos para inversiones. Sin embargo, viendo los valores absolutos de tales inversiones se aprecia que estos han crecido en forma acelerada, en 276% en los gobiernos regionales y en 25% en el gobierno nacional, lo que muestra que la capacidad de gasto ha mejorado de manera constante en dicho período. Pero, detrás de este resultado agregado hay una realidad bastante heterogénea –desde el punto de vista de su desempeño en la gestión de las inversiones– entre gobiernos regionales.
 15. El indicador de avance del gasto en los gobiernos regionales para 2008 es de 51%, y en el gobierno nacional de tres puntos más. Las cifras muestran además una gran variabilidad en la eficacia del gasto que alcanzan: el indicador varía entre 15% y el 92%. Evaluados por este indicador, los gobiernos regionales con el mejor desempeño son Lambayeque, San Martín, La Libertad, Arequipa y Cusco. En el otro extremo, tienen un desempeño poco eficaz los de Áncash, Tacna, Moquegua, Pasco, Cajamarca, Lima provincias y Loreto.
 16. En el 2008, para el conjunto de gobiernos regionales, las funciones que concentran alrededor del 70% de las inversiones financiadas con canon siguen siendo transportes, educación y cultura, y salud y saneamiento (similar al 2007). Se aprecia un fuerte énfasis en la construcción de infraestructura y escasez de proyectos que contribuyan a la productividad agraria, articulación de cadenas productivas, calidad de educación y salud, entre otros.
 17. Respecto a la generación de proyectos con viabilidad del SNIP de los gobiernos regionales, los proyectos más grandes, del tipo III y IV, si bien representan sólo el 5% del total, lo más relevante es que su importancia en términos del monto tiene una tendencia creciente y pasa del 12% en 2004 al 70% en 2008, lo cual indica que los gobiernos regionales están implementando proyectos de mayor tamaño.
 18. La ejecución presupuestal de las inversiones en ocho universidades que reciben canon alcanza el 22% en promedio para el año 2008, porcentaje menor al año 2007 y también menor en comparación con la ejecución de los gobiernos regionales. Los bajos niveles de ejecución en las universidades analizadas, responden al hecho de que estas organizaciones no cuentan con suficientes proyectos viabilizados, a lo que se suma la demora en elaborar expedientes técnicos y en realizar los procesos de contrataciones públicas. Sin embargo, lo que resulta paradójico es que hasta la fecha, estas universidades no han logrado viabilizar ningún proyecto de investigación en ciencia y tecnología como establece la Ley del canon.
 19. En los veinte municipios que más canon reciben en el país, esta fuente financia más del 82% del presupuesto de inversiones, pero las diferencias entre ellos según el tamaño de su presupuesto son grandes. En conjunto, su peso relativo a nivel nacional es considerable, pues representan el 22% del presupuesto de inversión nacional de los gobiernos locales y un tercio del presupuesto total de inversiones financiadas con la fuente canon.

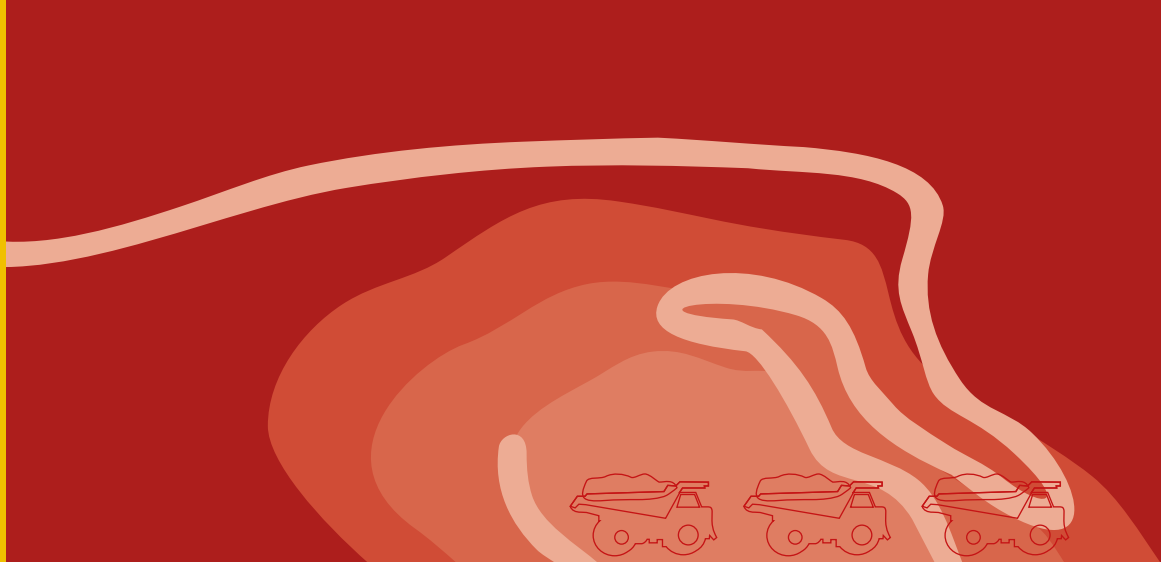
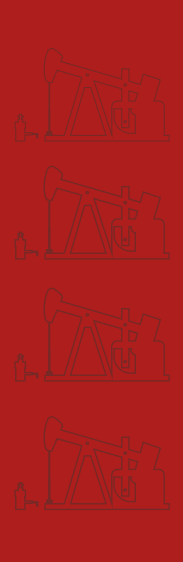
20. Las diferencias entre los municipios según el presupuesto per cápita que disponen es grande, varía de 129 a 1 entre el límite superior (Jorge Basadre-Locumba, S/. 62,205) y el límite inferior (Cerro Colorado, S/.481). Los municipios más ricos están en Tacna (Ilabaya S/. 62,069; Ite S/. 46,938), Moquegua (Torata S/. 15,247) y Ancash (San Marcos S/.28,578).
21. En cuanto al indicador de eficacia en la ejecución del presupuesto de inversiones para el 2008, se aprecia una variabilidad muy grande que va desde 9.6% (Municipio distrital de San Marcos) hasta 71.6% (Municipio Provincial Mariscal Nieto), esta heterogeneidad refleja la existencia de diferentes capacidades y ritmos en la ejecución de los gastos de inversión. Por lo general, al interior de un departamento, la municipalidad provincial debería tener un desarrollo institucional mayor y por tanto una mayor capacidad de gasto, pero no siempre ocurre así.
22. El uso que le dan las municipalidades a lo que la ley establece como gasto en mantenimiento de infraestructura (hasta el 20% del total) es bastante diverso. Los municipios que exceden este porcentaje son: provincial de Cajamarca 22%, distrital de Ciudad Nueva 23%, provincial de Tacna 23%, distrital de Torata 24%, provincial de Talara 27% y provincial de Ilo 41%. Los rubros de gasto más utilizados son: Servicios no personales, Personal y obligaciones sociales, Otros servicios de terceros, Alquiler de muebles. Con los datos del SIAF Local, no es posible determinar si dichos gastos están sirviendo efectivamente para el mantenimiento de la infraestructura económica que se está construyendo o sirve para otros fines, como la contratación de personal, con fines más clientelistas.

4.2 Recomendaciones

1. El aumento de la transparencia de la actividad extractiva en un contexto de crisis como el actual se hace más importante. La información sobre contratos, producción, tributos de las empresas, debe ser ofrecida al público en general, de manera oportuna, completa y confiable. De la misma forma, las exigencias en materia ambiental, contractual y tributaria, no deben relajarse, así como también los mecanismos de participación ciudadana mediante la consulta previa e informada.
2. Las empresas mineras obtuvieron ganancias extraordinarias producto de los altos precios de los metales entre 2006 y 2007, pero el Estado peruano renunció –aceptando un Aporte Voluntario– a su derecho de obtener una mayor participación de esta riqueza. Esto debe servirnos de lección para que, en el futuro, nuestra legislación considere algún mecanismo que permita al Estado participar más de este tipo de rentas extraordinarias, sea mediante medidas tributarias (modificaciones al impuesto a la renta o impuesto a las sobreganancias) o la renegociación de los contratos con las empresas.
3. El Ministerio de Energía y Minas debería exigir una mayor transparencia de los recursos del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo. A diciembre 2008, los recursos correspondientes a los periodos 2006 y 2007 ascendieron a S/. 1,002 millones, de los cuales se han ejecutado S/. 378 millones (el 37.7%). Si sumamos el saldo por ejecutar, de S/. 624 millones, más lo que debería transferirse por el 2008, unos S/. 350 millones, tenemos un total de S/. 975 millones. En cada región se debe brindar una completa información sobre

- el uso de estos recursos, y las autoridades locales y regionales deben exigir su participación efectiva en los Comités de coordinación local o regional.
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. El gas natural es un recurso sustituto y más barato que el petróleo, recordando además que dicho recurso fue entregado al Estado peruano en condiciones bastante ventajosas por el consorcio Shell – Mobil, lo que debe redundar en beneficio de los peruanos.
 5. El MEF y el Congreso de la República deben prever un mecanismo que permita amortiguar la caída de los ingresos de las municipalidades y gobiernos regionales que dependen del canon minero, de tal manera de garantizar un ritmo de inversiones que permita contrarrestar los efectos de la crisis. La propuesta de descentralización fiscal presentada por la Asamblea de gobiernos regionales es una iniciativa que avanza en ese sentido.
 6. El actual esquema de distribución del canon muestra inequidad, no solo entre regiones sino también dentro de estas, entre municipalidades. Adicionalmente, la gran mayoría de los proyectos extractivos en cartera se ubica en las regiones actualmente productoras. Ante este escenario, se requiere generar mecanismos de compensación concretos y transparentes para las regiones con pocos recursos por canon. La captura de mayor renta por parte del Estado, ya sea por el pago universal de regalías mineras o participando de un porcentaje de las ganancias extraordinarias, podría servir para tal fin.
 7. El MEF y el Congreso deberían establecer topes al presupuesto anual para inversiones de municipalidades con altos recursos por concepto de canon en función a su capacidad y/o tamaño institucional. ¿Qué sentido tiene que la municipalidad de San Marcos (Ancash) tenga un presupuesto anual de 200 millones para inversiones cuando en el mejor de los casos podría ejecutar la cuarta parte de esta cifra? La constitución de fondos de ahorro de largo plazo es una alternativa de optimización aplicable a estos casos.
 8. El MEF y la sociedad civil que participa de los CCL y del presupuesto participativo deben monitorear la utilización del canon para el mantenimiento de infraestructura, así como los que se destinan a las comunidades ubicadas en el entorno del yacimiento minero, gasífero o petrolero.
 9. La Presidencia del Consejo de Ministros debe implementar el programa de fortalecimiento institucional tomando como programa piloto a los gobiernos locales que más recursos por canon tienen. Este programa debería articular la oferta de capacitación con el establecimiento de metas y resultados a cumplir mediante un plan multianual de inversiones, así como de indicadores para monitorear su cumplimiento.
 10. Las universidades públicas del país que reciben fondos del canon deberían aprobar un plan multianual de inversiones en ciencia y tecnología debidamente priorizado y difundido a la comunidad universitaria y la sociedad regional. Este plan debería incluir metas y resultados con sus respectivos indicadores que permitan monitorear su cumplimiento.

REPORTE NACIONAL N° 9
DE VIGILANCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS
se terminó de imprimir en abril de 2009
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