

Lima, 01 de setiembre del 2022

## Nota de Actualidad

Por: Esteban Valle Riestra

### EL FOCAR: una herramienta necesaria, pero insuficiente

De ser aprobado, el proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo que plantea la creación del Fondo de Estabilización de las transferencias de canon, sobrecanon, regalías, FOCAM y FONCOR -en adelante, el FOCAR- podría representar una de las reformas más importantes en la gestión de los recursos que proveen las actividades extractivas al tesoro de los gobiernos regionales y locales. El proyecto propone reemplazar las transferencias directas concedidas anualmente, sujetas siempre a la fluctuación de los precios de las materias primas, por lo que se denominarían transferencias estabilizadas y excepcionales, haciendo de este modo más predecible la dotación de recursos que financian las inversiones en ambos niveles de gobierno. Se lograría atenuar de este modo la alta volatilidad de estos recursos y guardar “pan para mayo” en aquellas regiones que reciben recursos que superan largamente su capacidad de gasto.

Lamentablemente, esta buena iniciativa se ve opacada con la inclusión de fuentes de naturaleza diferente en su origen y en la forma en que se distribuyen; en específico, es incompatible la suma de los recursos de las actividades extractivas y los del Fondo de Compensación Regional-FONCOR, siendo este último constituido por el 2% de la recaudación de IGV mensual. También, es una iniciativa que pierde la oportunidad de establecer mecanismos para mejorar la capacidad de gasto de los gobiernos regionales y locales y orientar las inversiones hacia metas de desarrollo concretas. A su vez, su implementación plena tardaría hasta el año 2026, y en ese sentido no representaría una medida que contribuya a optimizar la gestión de los recursos y cerrar las brechas sociales existentes en el corto plazo. Por lo tanto, cabe la pregunta: de ser aprobado, ¿podrá el FOCAR resolver los problemas asociados a la gestión de la renta extractiva?

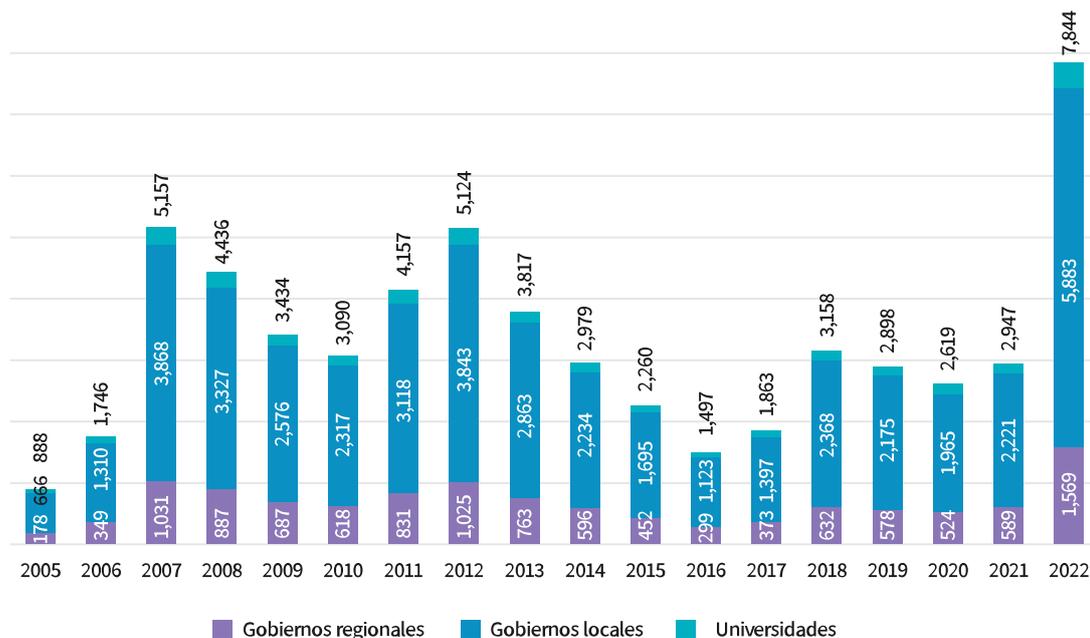
No se trata de una propuesta novedosa. Numerosos informes han llamado la atención sobre la necesidad de implementar un mecanismo que resuelva las fluctuaciones en la distribución de la renta extractiva; entre los principales está el informe de evaluación territorial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) del 2016, que recomienda expresamente considerar la creación de un fondo de estabilización con un sistema de umbrales que permita equilibrar los niveles de inversión y limitar las distorsiones producidas por el exceso o déficit de ingresos. Todos los países dedicados a la explotación de recursos no renovables poseen fondos con estas características. Entre los países vecinos, Chile cuenta con el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), que se nutre de excedentes de los ingresos de las exportaciones de cobre. Colombia mantiene el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), que recibe parte de las regalías provenientes de la explotación de petróleo, gas y minería. En Perú, pese a que proyectos para



estabilizar el flujo de las transferencias han sido planteados desde el año 2005<sup>1</sup>, ninguno ha logrado materializarse.

La variación de los ingresos es un problema tangible. En las últimas dos décadas el presupuesto de los gobiernos regionales y locales ha sido presa de la volatilidad de los precios. Las transferencias de canon y regalías, tanto mineras como hidrocarburíferas, tuvieron picos y depresiones significativas. Basta ver el periodo 2007-2012, en el que se vivió el primer boom de exportación de minerales (ver gráfico 1). Solo las transferencias de canon alcanzaron los S/ 5 000 millones entre los años mencionados. Pero, terminado el superciclo, entre el 2015 al 2017 las transferencias por este concepto mostraron sus valores más bajos, cercanos a los S/ 2 000 millones. Ante este problema, el FOCAR brindaría estabilidad y ayudaría a asegurar la programación multianual de los proyectos de inversión, evitando su paralización por déficit de fondos.

**Gráfico 1: Transferencias de canon minero a gobiernos locales y regionales, 2005-2022 (en millones de soles)**



Fuente: MEF, consulta amigable.

## ● Las claves del FOCAR

La primera clave para determinar la pertinencia del proyecto de Ley está en los términos dispuestos para la dotación de recursos al fondo. El FOCAR se constituirá por todos los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables más el capital puesto en el FONCOR. En este punto preocupa la sumatoria de fuentes distintas. El FONCOR tiene el propósito de fortalecer la autonomía

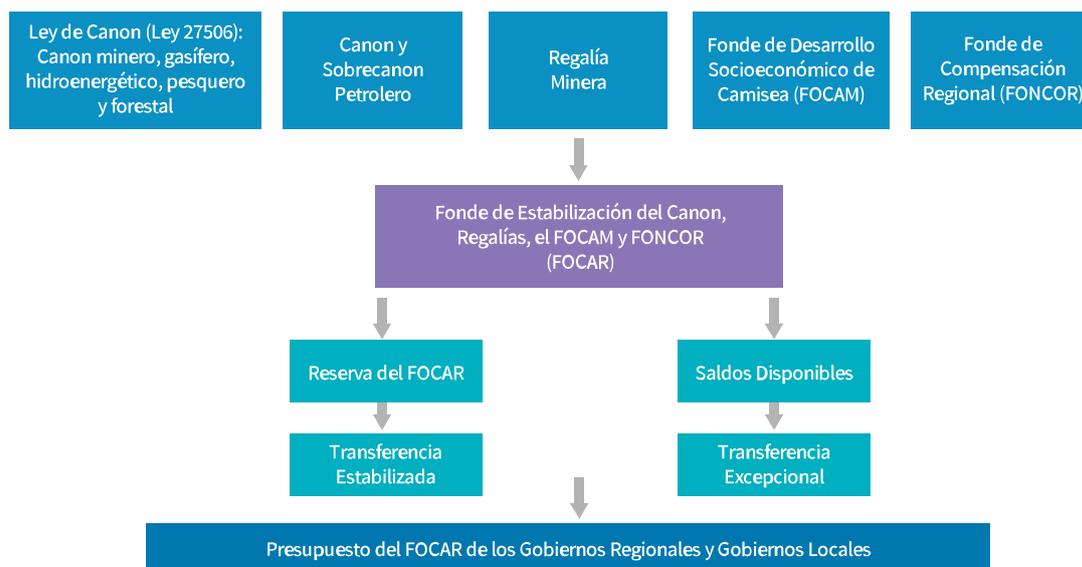
<sup>1</sup> Ver Proyecto de Ley N.º 13283-2004/PE, denominado “Ley que crea el Fondo de Estabilización del Canon, la Regalía Minera y el FOCAM”.



financiera de los gobiernos regionales, brindándoles recursos sustancialmente mayores para la mejora de los bienes y servicios a los ciudadanos. Este Fondo se distribuye con el fin de corregir las asimetrías entre los gobiernos regionales que no reciben (o reciben pocas) transferencias de canon y regalías, y los que reciben altos ingresos por este concepto. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) establece el reparto de sus recursos con base en criterios que incluyen el número de población, necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial, población rural, ejecución de gasto de inversión, entre otros. Como indicamos, el FONCOR está constituido por el 2 % de la recaudación de Impuesto General a las Ventas (IGV) mensual y es de naturaleza diferente comparada con las otras fuentes que nutrirían el FOCAR.

El segundo aspecto clave del FOCAR -y quizá el más importante- es el mecanismo dispuesto para la distribución de los recursos. Cada gobierno regional y local contaría con una cuenta individual intangible con los aportes anuales de la renta y los saldos. El presupuesto institucional de apertura de cada gobierno estará compuesto por la suma de las transferencias estabilizadas y excepcionales (ver gráfico 2). Las primeras serán calculadas sobre la base de un promedio móvil de las transferencias realizadas los últimos cuatro años, mientras que las segundas, estarán sujetas a los saldos disponibles y serían entregados bajo ciertos límites, los cuales el proyecto de Ley deja en manos del reglamento. Las transferencias solo podrán ser igual a los ingresos de renta en el caso en que la suma de los ingresos y de los saldos sea menor que el fondo de reserva del FOCAR. Los gobiernos regionales y locales no podrán disponer libremente de los excedentes, lo cual estaría habilitado solo para casos excepcionales (emergencia o crisis internacional) autorizados por el MEF.

**Gráfico 2: Esquema de funcionamiento del FOCAR**



Fuente: Exposición de motivos del proyecto de Ley que crea el fondo de estabilización del canon, sobrecanon, regalías, FOCAM y FONCOR – FOCAR.

No obstante, tal como está concebido, el FOCAR tardaría hasta el año 2026 en entrar plenamente en funcionamiento. Antes de implementarse, deberá de establecerse una reserva intangible para garantizar el 50 % de las transferencias. De acuerdo a las disposiciones complementarias transitorias del proyecto de Ley, los primeros ingresos a incorporarse al FOCAR serían los saldos de balance del 2022. Como hemos reportado recientemente desde el Grupo Propuesta Ciudadana<sup>2</sup>, tras el aumento de los precios de los minerales en la recuperación postpandemia se batió el récord de transferencias de canon: S/ 7,800 millones. Históricamente, el promedio de ejecución del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales y locales ha estado alrededor del 60 %. Pero del 2023 al 2025, de acuerdo al proyecto de Ley, las transferencias seguirán estando constituidas por la suma de los montos programados de canon, regalías y aportes del FONCOR, sin aportar alguna diferencia sustantiva.

### ● Problemas de fondo sin resolver: la distribución y el gasto

Pese a la buena intención, al atender únicamente la volatilidad, el FOCAR pierde la oportunidad de brindar soluciones a otros problemas vinculados a la gestión de la renta. Un aspecto en los que coinciden los diagnósticos es que la actual distribución de los recursos transferidos genera inequidades territoriales. La fórmula dispuesta para la distribución del canon y regalías en el Perú busca compensar a las regiones productoras por el agotamiento de sus recursos no renovables. Ello ha derivado en un desajuste entre las responsabilidades asignadas a los gobiernos subnacionales y los medios y capacidades disponibles para gestionar dichos recursos. El proceso de descentralización transfirió un conjunto de competencias y funciones a gobiernos subnacionales, dejando de lado el fortalecimiento de sus capacidades de gestión. En ese aspecto, el FOCAR no aporta alguna alternativa.

La fórmula para la distribución de la renta ha producido inequidades al interior de las regiones entre los distritos y provincias productoras y no productoras de recursos mineros o hidrocarburíferos. Del total del canon y regalías, cerca del 70 % queda en manos de los gobiernos locales, mientras que el 30 % restante se reparte entre los gobiernos regionales y universidades. Entre los gobiernos locales, mientras que unas reciben grandes transferencias pese a tener poca población, localidades vecinas reciben montos mucho menores. Menciones a este problema están ausentes en el proyecto de Ley que crea el FOCAR.

Finalmente, el problema de fondo está relacionado con el destino de los recursos: ¿cómo y en qué se gasta el dinero? En los últimos años, las funciones Transportes y Educación han concentrado casi el 50 % de la inversión realizada con recursos de la renta extractiva. Pese a ello, las brechas de desarrollo persisten en las principales regiones receptoras del canon y regalías. Si bien el FOCAR daría una mayor predictibilidad a la programación de las inversiones, no establece un mecanismo para direccionar o condicionar el uso del dinero al logro de resultados. En ese aspecto, el FOCAR mantiene las reglas y candados vigentes para el empleo de los recursos. El artículo 8 del proyecto de Ley sostiene que los recursos del Fondo serán destinados al financiamiento o cofinanciamiento de inversiones. Establece, además, que los recursos no

---

<sup>2</sup> Grupo Propuesta Ciudadana (22 de julio, 2022), Transferencias por canon minero a gobiernos regionales y locales alcanzan valores récord en 2022. En: <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2022/07/Transferencias-por-canon-minero-a-gobiernos-regionales-y-locales-alcanzan-valores-r%C3%A9cord.pdf>



podrán ser destinados a financiar el gasto corriente, existirá un tope del 20 % a gastos de mantenimiento y 5 % a la elaboración de estudios de preinversión y fichas técnicas.

El proyecto de Ley puede llegar a representar la reforma más importante de los últimos años, pero su aporte a la mejora de la ejecución del gasto no está asegurado. Es una medida positiva que podría generar problemas al sumar recursos de fuentes distintas. Necesita ser más ambiciosa en su alcance y plantear plazos de implementación más cortos. Ciertamente, en tanto la propuesta será debatida en las comisiones del Congreso, cabe la oportunidad de corregir estos aspectos y convertirla en una herramienta efectiva.