

# **Desbloqueando Atascamientos a un Efectivo Manejo de Ingresos Provenientes de Recursos en el Perú**

Informe de la reunión de  
expertos de Oxfam

Noviembre de 2014



# CONTENIDO

Resumen Ejecutivo.....	2
Introducción y Antecedentes .....	3
Puntos Clave de Discusión.....	4
Descentralización del Gobierno .....	4
Desigualdades en Distribución de Fondos y Resultados de Pobreza .....	4
Calidad de la Inversión de los Ingresos de Industrias Extractivas.....	5
Implementación .....	6
Corrupción, Fiscalización del Gobierno y Transparencia .....	7
Participación Pública .....	8
Capital Humano y Capacidad Institucional .....	9
Participación de Organizaciones No-Gubernamentales.....	10
.....	
Oportunidades y Soluciones.....	11
Anexo 1: Participantes de la Reunión.....	12

# RESUMEN EJECUTIVO

Oxfam América viene trabajando para analizar y abordar los temas que limitan el avance hacia el alivio de la pobreza en países que cuentan con considerables operaciones de industrias extractivas (I.E.E.). Aunque el programa del canon minero en el Perú estipula la distribución de ingentes ingresos por impuestos a las I.E.E. hacia los gobiernos regionales y locales, a lo largo del país los logros a nivel social son inconsistentes.

En una reunión realizada en junio de 2014 por Oxfam en Washington, DC, los participantes discutieron las circunstancias que impiden un uso efectivo de los ingresos provenientes del canon y ofrecieron sugerencias de potenciales soluciones.

Los principales impedimentos identificados por los participantes de la reunión incluyen corrupción a todo nivel en el gobierno del Perú; malversación a nivel regional y local de las asignaciones del canon; y una desigual capacidad institucional para administrar los ingresos a fin de alcanzar beneficios sociales equitativos y significativos.

Los participantes discutieron un amplio rango de ideas que podrían ayudar a resolver estos retos. Las estrategias incluían el desarrollo de enfoques alternativos para la asignación y gasto de las transferencias del canon; promoción de mecanismos adicionales de fiscalización y monitoreo; desarrollo de capacidades requeridas a nivel individual y organizacional; estimular una mayor participación ciudadana en el proceso; y emplear los recursos de las instituciones académicas del país.

# INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

Este informe sintetiza las discusiones sostenidas durante la Reunión de Expertos sobre Impedimentos a un Efectivo Manejo de Ingresos por Recursos en el Perú, organizada por Oxfam el 26 de junio de 2014. La reunión de expertos se realizó bajo las normas de Chatham House. Por ende, en lugar de ofrecer una transcripción detallada de la reunión, el informe documenta en forma de viñetas los principales puntos discutidos. Compartimos públicamente los procedimientos de esta rica conversación entre expertos con el fin de contribuir con ideas a los debates sobre el mejoramiento del manejo de ingresos provenientes de recursos para lograr resultados de desarrollo que favorezcan a los pobres.

Muchos países en desarrollo que dependen en gran medida de la extracción de recursos naturales para sus ingresos no alcanzan beneficios consistentes y equitativos. En el Perú, el desarrollo económico y las exportaciones han aumentado significativamente, y la tasa de pobreza a nivel nacional ha disminuido. Sin embargo, en ciertas regiones, incluyendo aquellas donde se ubican las operaciones mineras, las tasas de pobreza están estancadas o vienen aumentando.

Bajo el esquema del canon minero en el Perú, la mitad de todos los ingresos generados por impuestos a las II.EE. deben ser distribuidos en áreas afectadas por la minería, ostensiblemente para promover beneficios sociales y económicos. Sin embargo, el gobierno central no siempre asigna a los gobiernos regionales estos fondos de acuerdo al sistema basado en la fórmula. Adicionalmente, los gobiernos regionales y locales a menudo gastan los fondos provenientes del canon en proyectos que no tienen un impacto significativo sobre la pobreza. Los fondos también se pierden debido a una difundida corrupción.

Oxfam América está estimulando la discusión de temas que limitan el potencial de ingresos por recursos para disminuir la pobreza y optimizar los beneficios sociales en países que dependen de las II.EE. Una conferencia convocada por Oxfam América en mayo de 2014 en Lima reunió a una serie de actores involucrados para discutir los impedimentos existentes en el país para un efectivo manejo de los ingresos procedentes de las II.EE., y para explorar potenciales soluciones a tales retos. La lista de actores involucrados incluía a representantes del gobierno, organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial, entre otros. Oxfam realizó una reunión de seguimiento en Washington en junio de 2014 para recoger opiniones adicionales sobre este desafiante tema. Al final de este informe se incluye una lista de participantes.

En la siguiente sección se resumen los puntos clave planteados en la discusión.

# PUNTOS CLAVE DE DISCUSIÓN

## DESCENTRALIZACIÓN DEL GOBIERNO

1. En el Perú la descentralización no es en sí el problema. Volver a instituir un gobierno centralizado no es la solución y puede llevar a conflictos. La lucha por la descentralización en el Perú ha venido dándose por siglos.
2. Deben abordarse los problemas causados por la descentralización. Sin embargo, la reforma de la descentralización no ha sido una prioridad y, de hecho, ha sido bloqueada en años recientes.
3. Bajo la descentralización, los programas para desarrollar capacidades económicas se trasladaron a los gobiernos regionales, los cuales no pudieron reclutar y entrenar a personas con capacidad para implementar los programas. La mayoría de estos programas han sido abandonados. En este caso, la re-centralización puede ser necesaria.
4. El gobierno central en el Perú no necesariamente manejará los ingresos procedentes de las II.EE. mejor de lo que lo hacen los gobiernos regionales. Por ejemplo, algunos ministerios cuentan con menor capacidad que los gobiernos regionales. Debe identificarse mejores enfoques a la descentralización.

## DESIGUALDADES EN LA DISTRIBUCIÓN DE FONDOS Y RESULTADOS EN CUANTO A POBREZA

5. En respuesta a las desigualdades en la distribución del canon, el Ministerio de Economía y Finanzas ha venido haciendo transferencias compensatorias desde 2007. Consideraciones de índole política impiden la realización de acciones adicionales. Las autoridades locales se resisten a cambios en las políticas sobre transferencias de fondos, y el Congreso se muestra renuente a abordar el tema sin una iniciativa del Ejecutivo.
6. La caída de los precios de los minerales ha provocado una reducción de los ingresos por impuestos a las II.EE., aunque el crecimiento económico a nivel nacional ha incrementado el ingreso procedente de impuestos. Los fondos procedentes del canon ahora tienen menor peso. Modificar la distribución del canon no resolverá la desigualdad; es necesario mejorar todo el sistema de distribución del gobierno. Este enfoque fue recomendado por un informe del gobierno, pero la acción se ve bloqueada por falta de voluntad política.

7. Existen puntos de vista ampliamente divergentes sobre la función de las II.EE., específicamente en relación a si las compañías mineras está *causando* la desigualdad o si están *agravando* una desigualdad ya existente.
8. Muchos culpan erróneamente a las II.EE. por las desigualdades. Las compañías operan en un entorno donde la desigualdad ya existe, y la exacerban al emplear a las personas más capaces. Las compañías deben ser sensibles ante esta realidad, pero no pueden contratar a todos los postulantes a puestos de trabajo.
9. Las personas que viven cerca a minas se benefician económicamente pero también pueden enfrentar problemas ambientales. Los impactos de los ingresos por recursos y los impactos ambientales deben ser considerados separadamente.
10. Resolver la desigualdad, promover la diversificación económica e impulsar un desarrollo focalizado pueden requerir un método más prescriptivo para la distribución del canon.
11. La confusión sobre la escala de los resultados constituye un problema. A nivel nacional, la pobreza se ha reducido pero es más complicado determinar los resultados a nivel local. Se requiere una mejor recolección de datos; algunas áreas constituyen evidentes historias de éxito, pero en otras áreas hay desacuerdos sobre el desempeño. Temas de migración urbana también juegan un papel al momento de medir el impacto local.

## CALIDAD DE INVERSIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS II.EE.

12. Los gobiernos locales que reciben ingresos por el canon pueden no saber cómo emplearlos para lograr amplios beneficios. Los fondos se gastarán en infraestructura, y parte de ellos se emplearán para obtener beneficios políticos y para la corrupción. Hay un sesgo hacia gastar más con los fondos del canon, el cual puede llevar a proyectos de baja calidad que no apoyan planes de desarrollo. Deben desarrollarse procesos para apoyar un uso efectivo de los ingresos por el canon, incluyendo mejores controles que ayuden a prevenir un gasto acelerado.
13. El ingreso proveniente del canon es considerado propiedad de las instituciones sub-nacionales que lo reciben. Por ley, el gobierno local recibe el dinero y no lo puede transferir de vuelta si no lo gasta. Con otras transferencias del gobierno, los fondos del gobierno no gastados deben revertir al erario.
14. En los gobiernos locales, las personas trabajan en compartimientos estancos, de modo que el monitoreo es clave. Deben establecerse instituciones inter-departamentales para monitorear el uso de recursos y para determinar la posición de un proyecto dentro del ciclo, información que actualmente no está disponible.

15. Un problema es la falta de claridad respecto al uso de fondos del canon, es decir, compensación versus desarrollo.

## IMPLEMENTACIÓN

16. Resulta importante analizar cómo crear e implementar buenas políticas sobre los ingresos provenientes de las II.EE. En el Perú, el diseño e implementación de políticas constituyen temas diferentes. A veces la reforma y diseño han funcionado mejor que la implementación y aplicación.
17. Algunos problemas, como el “factor humano”, están profundamente arraigados y no son abordados con facilidad por las políticas. Los alcaldes que no reciben fondos se rehúsan a hacer otros trabajos. Algunos prefieren administrar directamente el dinero, solicitando fondos para proyectos específicos. Los gobiernos locales y regionales consideran estas transferencias como una cuota personal. El conflicto entre las prioridades del gobierno nacional y regional erosiona el proceso de implementación.
18. Bajo el nuevo esquema tributario, las comunidades que no tienen proyectos de II.EE. no reciben dinero, lo cual crea un ciclo de pobreza. El 95 por ciento de los proyectos son para infraestructura. Existe la urgente necesidad de reforma del sistema de gastos, incluyendo un cambio a proyectos plurianuales.
19. Debería analizarse el sistema intergubernamental de transferencias fiscales; sin embargo, las políticas actuales no tienen que ser juzgadas como buenas o malas. La cuestión principal es la medida en que las transferencias responden a objetivos de políticas del gobierno.
20. Las regiones ricas en recursos reciben sustanciales ingresos por el canon, aunque tienen una limitada capacidad para administrarlos. Es crucial desarrollar un enfoque estructurado y disciplinado para administrar estos ingresos y lograr los objetivos clave.
21. Los ciclos de auge y decadencia son inevitables, pero la predictibilidad de los ingresos puede eliminar el incentivo en el corto plazo de gastar los fondos rápidamente cuando se dispone de dinero. Una ley reciente para fortalecer la transparencia fiscal incluía un objetivo para aislar el presupuesto público de la volatilidad de precios/ingresos, y apoyar un flujo más constante y estable de recursos.
22. Las personas dicen preferir el desarrollo económico a la infraestructura. Experiencias en África demuestran que los proyectos de infraestructura resultan efectivos siempre y cuando no limiten el desarrollo y sean parte de un plan más amplio y focalizado.
23. Las mesas de desarrollo permiten un mayor alineamiento con procesos de presupuesto participativo. Actualmente existen las necesidades pero los fondos del canon no se recibirán durante algunos años de modo que los ministerios y departamentos tratan de financiar ciertos proyectos identificados en las mesas de desarrollo.



24. Los ingresos provenientes del canon deben ser asignados a prioridades orientadas a las brechas que existen a nivel local. También es importante analizar los resultados de los gastos del canon.
25. Debe expandirse la inversión en educación, investigación, ciencia y tecnología para disminuir la dependencia del canon.
26. El Perú debe mejorar no sólo el manejo de los ingresos provenientes del canon sino también la asignación del presupuesto público donde existen brechas. El Ministerio de Economía y Finanzas debe tratar de comprender en qué consisten las brechas en cada territorio.
27. El Perú está avanzando hacia un modelo público-privado de gastos centrados en resultados, y este enfoque debe ser aplicado a todo nivel. Su implementación es complicada. La supervisión es crítica, particularmente para fondos sociales y aportes voluntarios. Debe haber menos auto-regulación y más involucramiento proactivo del Estado.
28. Debe abordarse el tema de ingreso rural y pobreza estructural. Los gobiernos sub-nacionales brindan tres cuartas partes de los recursos asignados a este tema. Se requiere de estrategias y gastos a nivel nacional. El gobierno central debe asesorar a los gobiernos locales sobre cómo implementar programas que apoyen más a los agricultores.

## CORRUPCIÓN, FISCALIZACIÓN AL GOBIERNO Y TRANSPARENCIA

29. Mecanismos institucionales han llevado a una cultura de corrupción que impregna todos los niveles del gobierno en el Perú. Ésta es permitida porque beneficia a una parte de la sociedad. El problema no es sólo de liderazgo personal sino también de liderazgo a nivel institucional; de hecho, hace falta un liderazgo de calidad a todo nivel, parcialmente debido al sistema político. Las personas no hablan de corrupción por temor a las consecuencias políticas.
30. Debe mejorar el monitoreo desde arriba hacia abajo así como al interior de la sociedad civil; debe incluir instrumentos que incluyan el Poder Judicial, sistemas de contrapeso entre los poderes del Estado, y la Contraloría.
31. La implementación a nivel sub-nacional de la Iniciativa de Transparencia de Industrias Extractivas (ITIE) es un paso interesante en el camino hacia una mayor transparencia. La descentralización de la ITIE hacia las regiones, y la promoción de un proceso para generar y utilizar información, podrían estimular la discusión entre líderes regionales que lleve a un uso más efectivo de los ingresos provenientes del canon.

32. En el Perú existe significativa transparencia, tanto en la web como en la ITIE. El paso siguiente consiste en determinar cómo emplear la información para impulsar los resultados. En combinación con una activa sociedad civil, existe el potencial de canalizar la información como una herramienta efectiva para la participación a todo nivel.
33. El trabajo de compañías y organizaciones de la sociedad civil ha resultado en una mayor transparencia en dos gobiernos regionales, lo cual a su vez demuestra que tales esfuerzos rinden resultados tangibles.

## PARTICIPACIÓN PÚBLICA

34. Cuando empezó la descentralización, se establecieron mecanismos para involucrar a la opinión pública y apoyar la fiscalización. A través del tiempo, estos mecanismos se han debilitado. Deben ser fortalecidos y desplegados nuevamente mediante un proceso desde abajo hacia arriba.
35. Los peruanos tienen derecho a monitorear a su gobierno. Debe emitirse un mensaje a nivel nacional reafirmando este derecho, como un incentivo para disminuir la corrupción.
36. Los gobiernos locales sí brindan cierta transparencia. Es posible verificar en Internet la manera en que gastan fondos las municipalidades; sin embargo, pocas personas saben esto. La información e infraestructura están disponibles, pero las personas deben ser informadas de que existe el instrumento y se les debe enseñar a utilizarlo.
37. Para mejorar la difusión del presupuesto del gobierno, podría brindarse información sobre porcentajes de ejecución tanto presupuestal como de cumplimiento de metas.
38. Es admirable la idea de educar a los ciudadanos sobre temas de transparencia pero no hay capacidad suficiente para difundir efectivamente la información.
39. Los peruanos creen que más transparencia conlleva menos corrupción, lo cual no es exacto. Pese a un considerable acceso a información, el nivel de corrupción aún es alto. La corrupción en el Perú se organiza en una dinámica compleja que surge del sistema democrático; debe haber un sistema de contrapeso entre los poderes del Estado.
40. En El Salvador, algunas provincias con baja participación en el proceso presupuestal satisfacen sus necesidades; sin embargo, algunos lugares con alta participación presentan muchas necesidades insatisfechas. En distritos donde el público y la sociedad civil están mejor organizados, hay menos corrupción. Son necesarias tanto las reformas institucionales desde arriba, como las reformas orgánicas desde la sociedad civil.

## CAPITAL HUMANO Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL

41. Según el Ministerio de Economía y Finanzas, sólo el 3 por ciento de los servidores públicos cuenta con capacidades certificadas. Los mandatos regionales no son efectivos porque las regiones quieren controlar el proceso de contratación.
42. La fuga de talentos es un problema. Las personas con capacidades tienen un fuerte incentivo a irse a otros puestos con mayor compensación. Es el problema del huevo o la gallina: ¿Deben incrementarse primero los salarios para atraer a personal con talentos, o deben incrementarse primero las capacidades?
43. Deben explorarse estrategias para retener a personas una vez que se han desarrollado sus capacidades, como incentivos y una compensación mayor, para mejorar la gestión de ingresos y de proyectos. Quizá más iniciativas locales de desarrollo serán un incentivo para que personas con capacidades permanezcan en sus puestos.
44. La reforma organizacional también es clave para desarrollar capacidades. Por ejemplo, el 80 por ciento de los gobiernos locales no emplean a profesionales certificados porque los funcionarios colocan a amigos y parientes en puestos clave. Emplear a personas con capacidades adecuadas debe ser obligatorio.
45. El desarrollo de capacidades debe abordar diferentes conceptos de inversión pública, enfocándose en cómo hacer las cosas y aplicando instrumentos simples. Las personas responsables por gastar los fondos provenientes del canon requieren capacidades para la gestión de inversiones, desde planificación hasta ejecución y monitoreo.
46. El programa de la Corporación Financiera Internacional en el Perú demostró la necesidad de diferenciar niveles de experiencia del personal para la formación de capacidades. Las personas a niveles altos del gobierno tienen considerable experiencia, pero a nivel municipal los problemas son abrumadores. Se ha gastado considerables cantidades de dinero en desarrollar capacidades, con escasos resultados.
47. Es limitado el interés a nivel nacional en el desarrollo de capacidades. La visión a corto plazo es abordar los estancamientos en el manejo de ingresos; nadie quiere invertir en el largo plazo. Debe desarrollarse un consenso sobre inversiones a largo plazo para resolver la brecha de capacidades.
48. La sociedad civil puede trabajar con el gobierno local para desarrollar capacidades pero en la fase electoral no se hacen reformas ni cambios, porque los grupos de poder en los gobiernos locales se resisten al cambio y la transferencia de poder.
49. Es difícil combinar las funciones de incidencia y desarrollo de capacidades, y ello puede llevar a desconfianza en el gobierno.
50. Muchas oportunidades de empleo han ido a manos de hombres, pese a que muchas mujeres ostentan posiciones de liderazgo en algunas regiones. Cualquier formación de capacidades debe incluir un enfoque de género.

## PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES NO-GUBERNAMENTALES

51. Las universidades son autónomas y deben tratar de desarrollar herramientas para apoyar mejor el manejo de ingresos provenientes de las II.EE. Se requiere un mecanismo para asegurar que las universidades puedan acceder a fondos suficientes o asociarse con otras universidades para realzar la calidad de las investigaciones.
52. Las autoridades universitarias sienten que incorporar el canon a los salarios no respalda una clara evaluación de quién está realizando el trabajo y quién no. Los ingresos provenientes de las II.EE. deben financiar investigaciones, no salarios.
53. Las universidades en Lima tienen limitada capacidad para realizar investigaciones de calidad, y la situación es aún peor para instituciones ubicadas fuera de Lima. Las altas expectativas para la investigación no reflejan la realidad. Adicionalmente, debe considerarse a organizaciones de nivel medio para recibir capacitación.
54. La función de monitoreo y evaluación para apoyar mejor el manejo de ingresos provenientes de las II.EE. comúnmente va a parar a consultores privados pero podría ser transferida a otras instituciones. Ello presenta una oportunidad para las universidades e institutos técnicos.
55. Puede ser útil establecer mecanismos para estimular la cooperación entre diferentes grupos. Las ideas incluyen un “observatorio” donde las compañías, ONG y comunidades puedan colectivamente analizar y evaluar el avance del desarrollo, y un centro que reúna a los sectores académico, gubernamental y privado para abordar cuestiones no resueltas, como la sostenibilidad luego que una compañía minera abandona un área.
56. Es necesario involucrar a diferentes sectores, pero no para exonerar al Estado de sus responsabilidades hacia la comunidad. Es un problema mirar a las compañías como la solución; la tendencia a privatizar el gasto público es riesgosa.

# OPORTUNIDADES Y POTENCIALES SOLUCIONES

- Promover la gestión de políticas y la determinación de presupuestos basados en resultados
- Brindar fondos de estabilización para estimular mayor gasto de mediano y largo plazo
- Realizar evaluaciones sistemáticas de las transferencias inter-gubernamentales
- Desarrollar capacidades locales para mejorar el uso y manejo de fondos
- Clarificar funciones y responsabilidades de todos los actores en el manejo de ingresos y planificación de desarrollo, así como la fiscalización requerida
- Crear planes de desarrollo alineados con un plan nacional más amplio y coordinado con todos los actores involucrados
- Definir objetivos de desarrollo nacional y regional
- Identificar lecciones de casos positivos (por ejemplo, San Martín, Arequipa)
- Considerar la función de mesas de desarrollo para una mayor coordinación a través de los actores en cuanto a planificación, ejecución y monitoreo
- Estimular una mayor inversión en ciencia y tecnología a nivel nacional
- Educar al público sobre la información disponible y cómo utilizarla estratégicamente

# ANEXO 1: PARTICIPANTES DE LA REUNIÓN

**Javier Aguilar**

Líder en Prácticas en Industrias Extractivas, América Latina y el Caribe  
Banco Mundial

**Rocío Ávila**

Coordinadora de Programa para Sudamérica en Industrias Extractivas  
Oxfam América

**Epifanio Baca**

Economista  
Grupo Propuesta Ciudadana

**Judy Brown**

Asesora Principal, Asuntos Externos  
Rio Tinto

**Fernando Castillo**

Director, Oficina General de Gestión Social  
Ministerio de Energía y Minas

**Gerardo Castillo**

Director  
Societas Consultoras

**Nick Cotts**

Grupo Ejecutivo para Responsabilidad Ambiental y Social  
Newmont Mining

**Jonathan Fox**

Profesor, Facultad de Servicio Internacional  
American University

**Ian Gary**

Gerente Principal de Políticas  
Oxfam América

**Emily Greenspan**

Asesor Principal de Políticas  
Oxfam América

**Paul O'Brien**

Vice-Presidente de Campañas y Políticas  
Oxfam América

**Kimberly Pfeifer**

Directora de Investigaciones  
Oxfam América

**Keith Slack**

Gerente del Programa Global sobre Industrias Extractivas  
Oxfam América

**Lisa Viscidi**

Directora, Energía, Cambio Climático e Industrias Extractivas  
Diálogo Inter-Americano

Cuarenta por ciento de la población de nuestro planeta —más de 2,500 millones de personas— viven actualmente en la pobreza, luchando por sobrevivir con menos de US\$ 2 diarios. Oxfam América es una organización internacional de asistencia y desarrollo que trabaja para cambiar esta situación. Junto a personas y grupos locales en más de 90 países, Oxfam salva vidas, ayuda a las personas a superar la pobreza, y lucha por la justicia social.

Para unirse a nuestros esfuerzos o recibir más información, visite:

**[www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)**.



**OXFAM**

América

**OFICINAS CENTRALES**

226 CAUSEWAY STREET, 5TH FLOOR  
BOSTON, MA 02114-2206  
(800) 77-OXFAM

**OFICINA DE POLÍTICAS E INCIDENCIA**

1100 15TH STREET, NW, SUITE 600  
WASHINGTON, DC 20005  
(202) 496-1180

**[www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)**