

El boom de los recursos naturales y las coaliciones presupuestarias – una ilustración con el caso peruano

Roxana Barrantes Cáceres
Martín Tanaka Gondo
Sofía Vera Rojas
Max Pérez-León Quinoso¹

Instituto de Estudios Peruanos
Marzo de 2010

Resumen

El boom de precios de recursos naturales ha ocasionado cambios importantes en la composición de los ingresos públicos. Desde esta constatación, este trabajo examina cómo han cambiado las asignaciones de recursos públicos tanto por sectores del gobierno central, como en los niveles subnacionales. A partir de esta evidencia, se discuten los cambios en las normas que regulan los niveles y distribuciones del canon minero, y las interacciones en el Congreso que les dieron origen. La negociación política alrededor del destino de los recursos generados directamente por el *boom*, esta puede seguirse analizando los vaivenes de la ley de canon, que muestra cómo ella no partió ni del poder ejecutivo, ni de negociaciones partidarias o presiones de actores regionales, sino de una circunstancial alianza *ad-hoc* de legisladores representantes de regiones con recursos mineros. La evidencia disponible sugiere que, en la determinación del uso de esos recursos, no han primado grandes intereses políticos o sociales claramente articulados. Por el contrario, parecen haber primado factores coyunturales, inercias institucionales, así como una búsqueda de legitimación política de corto plazo de los gobiernos. No hemos encontrado evidencia de que haya mejorado la calidad del gasto público, entendiendo por este un gasto que privilegie los sectores sociales (Educación, Salud, Mujer y Desarrollo Humano). En este contexto, la negociación política por el presupuesto se da en los márgenes del mismo, sin afectar el manejo macroeconómico general.

Introducción

El Perú se ha beneficiado claramente del aumento en los precios de los recursos naturales que se inicia a principios del siglo XXI, al ser un país cuyas exportaciones están dominadas todavía por productos minerales y energéticos. Los precios del cobre y del zinc, dos de los principales minerales explotados en el Perú, han alcanzado máximos históricos. Siendo los recursos naturales propiedad de la nación, la pregunta es cómo se ha beneficiado la nación

¹ Los autores agradecen a María Kathia Cárdenas por las labores de asistencia de investigación en las fases finales de preparación de este documento. Andrés Mejía-Acosta merece un reconocimiento especial por su apoyo optimista en todas las fases del proyecto. Los comentarios del árbitro de IDS fueron muy útiles para mejorar la claridad del documento. Los errores y omisiones son de nuestra responsabilidad.

con este “boom”. Hablar de “la nación” implica moverse en un nivel agregado, que conviene descomponer. Los recursos que recauda el tesoro son asignados entre los distintos sectores del gobierno central (salud, educación, infraestructura, defensa, etc.), y entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional, local). Preguntas generales, que se aplican a cualquier recurso público, como serían ¿Cómo se asignan los recursos estatales? O ¿Con qué criterios?, cobran un significado diferente cuando, por motivos exógenos, el Tesoro Público se encuentran inundado de recursos.

Dependiendo del marco analítico que manejemos, tendremos diferentes hipótesis. Si asumimos un paradigma de inspiración marxista, pensaremos que la asignación de recursos expresa el poder relativo de las clases sociales y de los poderes de facto existentes en la sociedad; si asumimos un punto de vista institucionalista, pensaríamos que las rutinas, procedimientos y hábitos burocráticos serán los factores decisivos; si partimos de un análisis de los procesos políticos, la hipótesis sería que los partidos o grupos políticos, el juego entre gobierno y oposición, sería lo verdaderamente importante, entre otras posibilidades. Si bien contamos con marcos teóricos de interpretación, carecemos de suficiente investigación empírica que permita saber qué pasó con los recursos generados por el boom, cuál fue la lógica según la cual fueron asignados, y en qué medida se expresaron en mejoras en la calidad del gasto, por citar solamente tres preguntas relevantes en este contexto. Las respuestas a estas interrogantes nos permitirían saber mucho sobre la naturaleza del Estado peruano, su lógica de funcionamiento, en qué medida expresa o no los intereses de la mayoría de la sociedad o si, por el contrario, dominan intereses particularistas o de grupos de interés minoritarios y claramente identificables.

Orientados por estas preguntas, nuestro trabajo encuentra que, en la determinación del uso de los recursos del “boom”, no han primado grandes intereses políticos o sociales claramente articulados; por el contrario, parecen haber primado factores coyunturales, inercias institucionales, una búsqueda de legitimación política de los gobiernos, así como iniciativas puntuales de grupos que aprovechan coyunturas favorables. No hemos encontrado evidencia de que haya mejorado la calidad del gasto público, entendiendo por este un gasto que privilegie los sectores sociales (Educación, Salud, Mujer y Desarrollo Humano). En este contexto, la negociación política por el presupuesto se da en los márgenes del mismo, sin afectar el manejo macroeconómico general. La imagen que emerge es la de un país en el que, dada la debilidad de los partidos y de los actores regionales, la lógica de asignación de recursos está guiada por la relativa fortaleza de redes tecnocráticas en sectores clave del Estado, y búsquedas de legitimidad política de corto plazo por parte del gobierno central y otros actores. Esto explica al mismo tiempo la continuidad y estabilidad de la política macroeconómica, como los escasos resultados en cuanto a la calidad del gasto público.

En este texto, fundamentamos estas conclusiones de la manera siguiente: en la primera parte, se ofrece una visión descriptiva de varios indicadores que buscan comprender la magnitud del *boom*; en la segunda parte se explora el destino de los recursos generados por este; en la tercera se analiza el proceso político de la asignación de los recursos del canon minero (un porcentaje del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras), como ilustración de cómo se da la pugna distributiva presupuestal en el Perú en un contexto de aumento de recursos

fiscales; y en la cuarta parte, se presenta nuevamente evidencia descriptiva del destino de estos recursos al nivel de los gobiernos locales. Las conclusiones cierran el texto.

1. El boom de precios de recursos naturales: medición e impacto

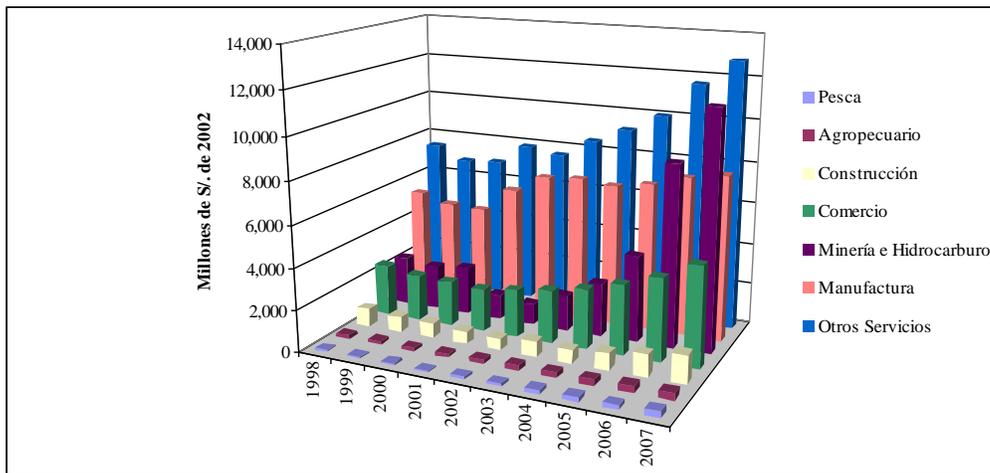
Para analizar la economía política del boom, es importante comenzar conociendo su magnitud y su impacto en algunas dimensiones fundamentales para la disponibilidad de recursos públicos. El *boom* de precios de los productos primarios de exportación puede apreciarse desde diferentes ángulos. Aquí se utilizará variables que permitan vincularlo con los resultados fiscales, como el superávit fiscal y la recaudación tributaria, con un enfoque descriptivo que permita sentar las bases del análisis posterior.² Esta sección se dedica a ello.

1.1. La medición del boom de precios de recursos naturales

Es a partir del aporte fiscal que se puede evaluar la disponibilidad de recursos públicos resultado del boom de precios de recursos naturales. Son estos los recursos disponibles para la posterior puja política. Tal como se puede apreciar en el Gráfico N° 1, los tributos aportados por la actividad minera y de hidrocarburos crecen significativamente en términos reales, desde 2002. Este aporte refleja también la puesta en marcha de diversos proyectos, como los de Antamina en 2002, para la explotación del cobre, o Camisea en 2004, para la explotación de gas natural.

² En el Anexo # 1, se puede encontrar gráficos que muestran la evolución de los precios de recursos naturales seleccionados, así como mayores desagregaciones de los datos presentados en esta sección.

Gráfico N° 1
Ingresos Recaudados por la SUNAT – Tributos internos según actividad económica,
1998 – 2008 (millones de nuevos soles de 2002)



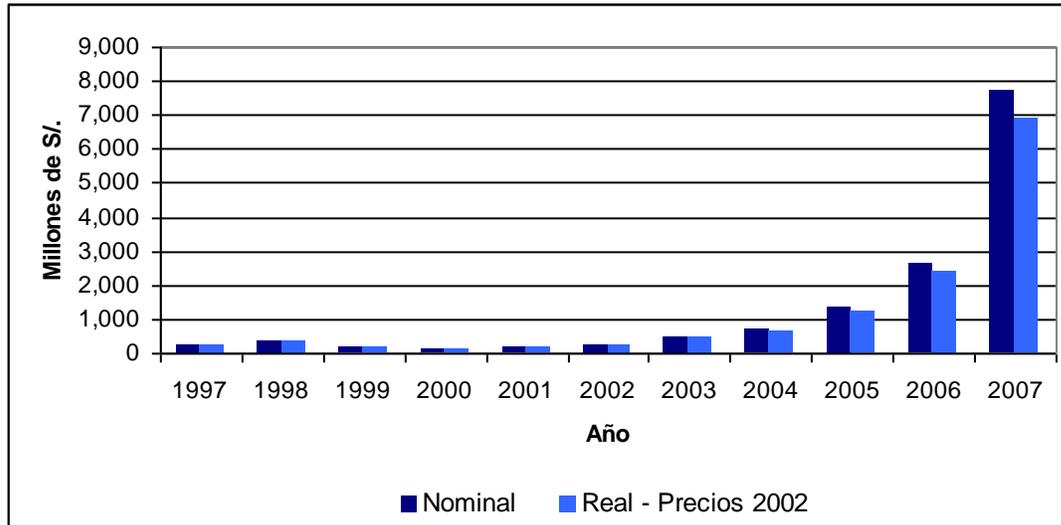
Fuente: SUNAT, INEI. Elaboración propia.

Nota 1: Como deflactor se utiliza el promedio anual del IPC de Lima.

Nota 2: *Otros servicios* incluye: Generación de Energía Eléctrica y Agua, Turismo y Hotelería, Transportes, Telecomunicaciones, Intermediación Financiera, Administración Pública y Seguridad Social, Enseñanza, Salud, Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler, Servicios Sociales y de Salud, Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales, etc.

Este aporte fiscal recoge también el importante crecimiento de los tributos directos de las empresas mineras y de hidrocarburos. En el 2007, el impuesto a la renta de las empresas vinculadas a la explotación de recursos naturales alcanzó dos puntos porcentuales del PBI peruano, un nivel sin precedentes en la década anterior. Desagregando estos datos, tenemos en el Gráfico N° 2 nuestra estimación del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras en el periodo 1998-2007, calculado partiendo de los datos del canon generado (que es un porcentaje del impuesto a la renta). En términos reales, el impuesto a la renta generado se ha multiplicado casi siete veces, en un periodo de diez años.

Gráfico N° 2
 Impuesto a la renta de empresas mineras,
 1997 – 2007 (millones de S/.)



Fuente: Transparencia Económica – MEF. Elaboración propia.

Nota: Para obtener el monto del impuesto a la renta se utilizó el monto de Canon Minero, que equivale al 50% del mismo.

Junto al aporte fiscal directo de los diferentes tributos aportados por las empresas mineras y de hidrocarburos, se tiene el aporte de recursos públicos por el cobro de regalías. De un lado, se encuentran las regalías producto de la explotación del gas natural, y que comienzan a generarse con la puesta en operación del Proyecto Camisea en 2004. En este caso, no se trata exactamente de beneficiarse de un boom de precios, sino de la puesta en marcha de un proyecto de gran escala.

De otro lado, se encuentran las regalías mineras. En el año 2003, el Congreso aprobó una ley creando las regalías mineras, como un porcentaje de los resultados de la explotación minera, es decir, la diferencia entre ventas brutas y costos de explotación. Debido a la existencia de convenios de estabilidad jurídica, las regalías mineras se comenzaron a cobrar a las explotaciones mineras antiguas, es decir, previas a la vigencia de la Constitución de 1993. Para aquellas con convenio de estabilidad, las regalías se comienzan a cobrar en la medida que dichos convenios expiren –usualmente, a los diez años de suscritos.³

1.2. Una aproximación al impacto del boom de precios de recursos naturales

La manera que hemos seleccionado para evaluar el impacto de los recursos mineros es el análisis del Marco Macroeconómico Multianual (MMM). Esta es una herramienta de planificación que prepara el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) todos los años, desde el año 2000, y sirve para preparar el Presupuesto Público. Entre otras variables, contiene la proyección del crecimiento del PBI y de las exportaciones, así como las proyecciones de déficit

³ En el Anexo # 2, se puede encontrar gráficos con los montos respectivos.

fiscal. La existencia de este instrumento de planeamiento es un indicador de la importancia política de la tecnocracia en la asignación de recursos fiscales.

Aquí queremos llamar la atención sobre las diferencias en las proyecciones año a año, lo que puede expresar las dificultades de programación de recursos, a nivel del gobierno central, ocasionada por este boom de precios de recursos naturales.

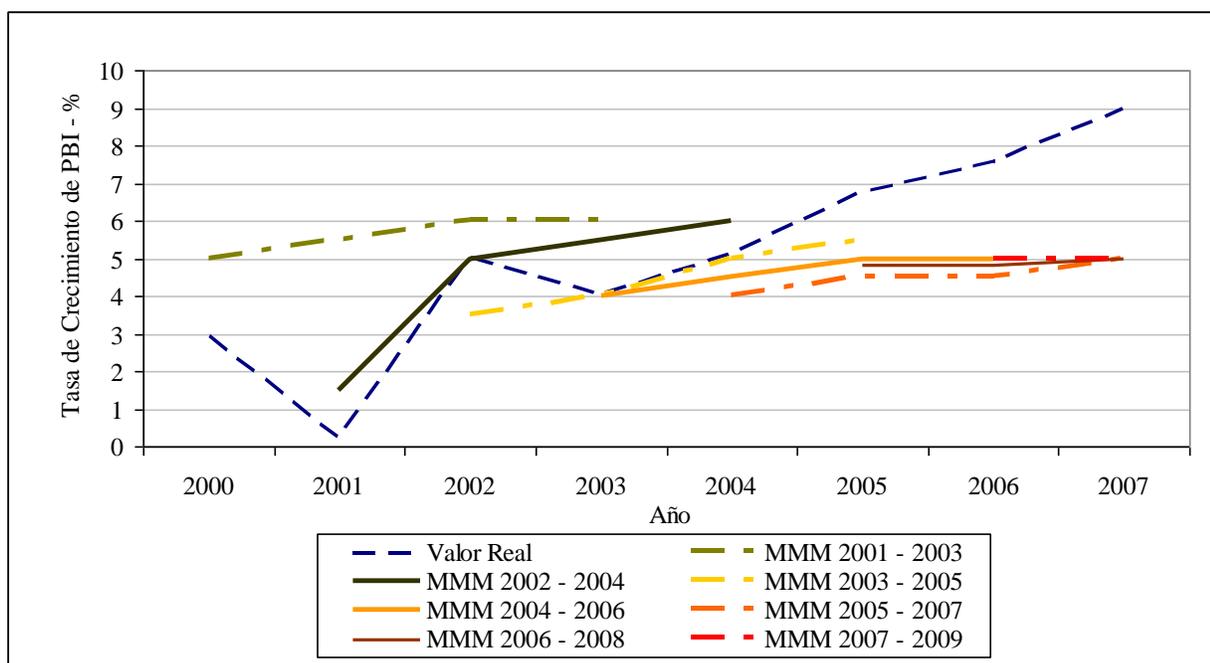
Las proyecciones del MMM sobre la tasa de crecimiento económico y las tasas efectivamente registradas, se pueden ver en el Cuadro N° 1 y el Gráfico N° 3. En los años más claros del boom, entre 2005 y 2007, las divergencias son muy grandes, siendo la tasa de crecimiento efectivamente registrada casi el doble de la proyectada para 2007. Lo que puede estar detrás de estas grandes divergencias es una limitada capacidad para hacer proyecciones, sobre todo con una economía global muy cambiante, pero también la necesidad de hacer proyecciones pesimistas para asegurar la asignación presupuestal, de tal modo de minimizar el riesgo de falta de recursos asignados o de empeoramiento del déficit fiscal. Lo que es importante notar es que estas diferencias implican que el tesoro público recibe una gran cantidad de recursos durante un determinado año fiscal *que no tienen un destino especificado en la ley del congreso* que aprobó el presupuesto público del año respectivo. Se abre así la puerta de una puja por la distribución de estos recursos.

Cuadro N° 1
Pronóstico del Marco Macroeconómico Multianual - MMM, 2000 – 2007 sobre tasa de crecimiento del PBI y tasa registrada

	Marco Macroeconómico. Multianual	Año							
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pronóstico MMM (2)	2001 - 2003	5	5.5	6	6				
	2002 - 2004		1.5	5	5.5	6			
	2003 - 2005			3.5	4	5	5.5		
	2004 - 2006				4	4.5	5	5	
	2005 - 2007					4	4.5	4.5	5
	2006 - 2008						4.8	4.8	5
	2007 - 2009							5	5
Tasa de Crecimiento (1)		2.95	0.21	5.02	4.03	5.11	6.74	7.56	8.99
Divergencia (1)-(2)	2001 - 2003		-5.3	-1.0	-2.0				
	2002 - 2004		-1.3	0.0	-1.5	-0.9			
	2003 - 2005			1.5	0.0	0.1	1.2		
	2004 - 2006				0.0	0.6	1.7	2.6	
	2005 - 2007					1.1	2.2	3.1	4.0
	2006 - 2008						1.9	2.8	4.0
	2007 - 2009							2.6	4.0
2008 - 2010									

Fuete: MEF - MMM diversos años.

Gráfico N° 3
Tasa de Crecimiento de PBI y Pronóstico del Marco Macroeconómico Multianual - MMM,
2000 – 2007



Fuente: MEF - MMM diversos años. Elaboración propia.

Toda esta evidencia muestra que el boom se ha traducido en incrementos importantes en ingresos fiscales y, más importante aún, que estos incrementos excedieron sobradamente las proyecciones, causando que el flujo de recursos tanto a los distintos sectores del gobierno central, como a los diferentes niveles de gobierno, central, regional y local, resultara incierto. Es razonable concluir que la discrepancia entre proyección de ingresos e ingresos concretos, se traducirá luego en dificultades en dos frentes: por un lado en la asignación de los nuevos recursos y, de otro lado, en la ejecución del gasto proyectado.

Una buena manera de evaluar este asunto es estimar la rigidez presupuestaria⁴, que se muestra en el Gráfico N° 4 para el nivel del gobierno central. Ella se calcula como el *ratio* entre el *gasto inercial*, es decir el gasto corriente, y el gasto total (neto de amortización de deuda), tanto en el presupuesto inicial de apertura (PIA), como en el gasto ejecutado.⁵ Como puede verse, en los años previos al boom, el componente inercial del presupuesto iba en aumento, tanto en el presupuesto de apertura como el ejecutado, siendo el segundo sistemáticamente mayor al primero. Es interesante notar que, en los años del boom, se registra una mayor

⁴ El tema ya ha sido abordado por Carranza, Luis, Jorge Chávez y José Valderrama: “La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano”. Washington D.C., BID, Documento de Trabajo CS-102, 2007.

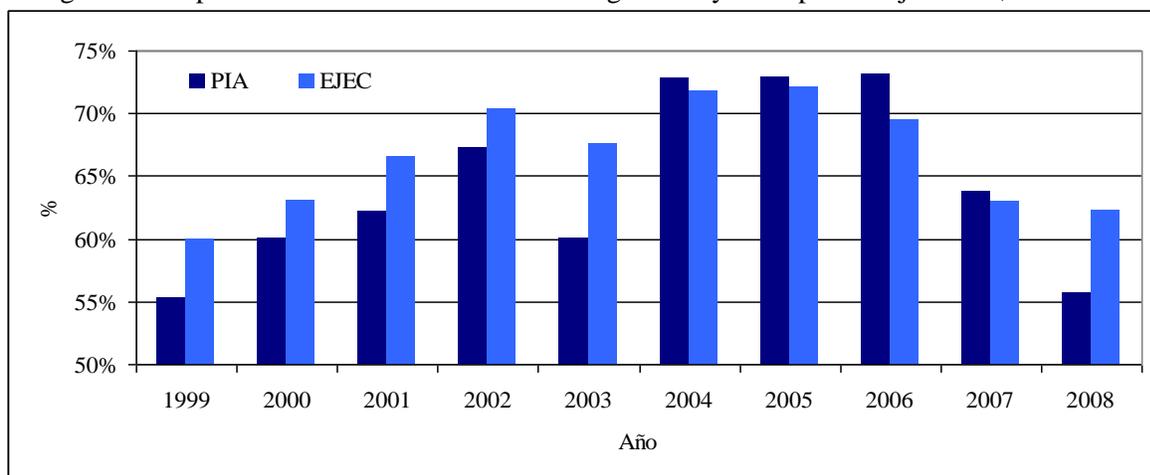
⁵ El Presupuesto Inicial de Apertura es el monto asignado en la Ley General de Presupuesto aprobada el 15 de diciembre del año previo. A medida que pasa el año, cada pliego puede presupuestal (unidad de gestión de recursos públicos) recibir recursos adicionales mediante créditos suplementarios, lo que origina el Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

capacidad de gasto no inercial en el presupuesto y, al mismo tiempo, dificultades para gastar todo el presupuesto asignado.

El hecho de que se haya gastado más que lo asignado entre 1999 y 2003 (y en 2008), y que se haya gastado menos que lo asignado entre 2004 y 2007 registra la existencia de recursos sobre los que puede darse una pugna distributiva. En el primer caso, porque se aprueban créditos suplementarios cuyo destino se define de manera separada del proceso presupuestal anual que se extiende por ocho meses entre mayo y diciembre. En el segundo caso, porque el proceso presupuestal anual asignó más recursos que aquellos que se pudieron gastar, haciendo evidentes una priorización determinada en la ejecución del gasto. ¿Cuál fue el destino de esos recursos? ¿Cómo se distribuyeron en el presupuesto? ¿Qué podemos concluir analizando los sectores ganadores y perdedores en esa distribución? Responderemos estas preguntas en la sección siguiente.

Gráfico N° 4

Rigidez Presupuestaria en el Gobierno Central según PIA y Presupuesto Ejecutado, 1999-2008



Fuente: Transparencia Económica – MEF. Elaboración propia.

Nota 1: Se considera como *Gasto Inercial* a: Personal y Obligaciones Sociales, Obligaciones Previsionales, Otros Gastos Corrientes, e, Intereses y Cargos de Deuda.

Nota 2: La rigidez del presupuesto del Gobierno Central es el ratio entre el *Gasto Inercial* y el Gasto Total (neto de amortización de deuda), ya sea contabilizado en PIA o Ejecutado.

2. El destino de los ingresos del boom

A continuación, exploramos el destino de los recursos fiscales, como primer paso para tratar de entender la dinámica que explica su asignación. Junto a las preguntas que cerraron la anterior sección, nos planteamos las siguientes: ¿Qué pasó con los ingresos generados por la actividad primaria exportadora? ¿Qué sectores y niveles del Estado se beneficiaron más? ¿Qué conclusiones podemos sacar de estos datos respecto al funcionamiento del Estado y su relación con la sociedad? En esta sección analizaremos la tendencia del superávit fiscal, las variaciones en el reparto del total del presupuesto público tanto a nivel de los sectores de la administración pública como de los niveles de gobierno, la creación de fondos especiales (ahorros destinados a fines específicos), y las reglas automáticas de destino de los recursos.

2.1. El superávit fiscal

El primer dato que constatamos en el nivel del gobierno central es la constante generación de superávits fiscales. En el Gráfico N° 5, que muestra el superávit del gobierno central, se aprecia con claridad la asociación entre el momento de la subida de precios de recursos naturales, la generación de excedentes en el presupuesto público, y las grandes discrepancias entre las proyecciones del PBI y el crecimiento que luego se hizo efectivo. De otro lado, al mismo tiempo que subía el PBI, subían los excedentes, mostrando aún una brecha entre los montos ingresados y gastados. Es importante registrar entonces que, en el plano de la política económica, se constata una importante continuidad, más allá de los cambios gubernamentales e incluso de régimen, ocurrido con la caída del fujimorismo en 2000. A pesar de que se pasó de un manejo centralista y autoritario a otro democrático y descentralizado, este elemento central de política no cambió, lo que sugiere el peso de ciertas restricciones e inercias que se imponen a profundos cambios políticos. La hipótesis que puede explicar esta constatación descansa en la importancia de la tecnocracia en las definiciones presupuestales.

Gráfico N° 5
Superávit del gobierno central, 1995 - 2007
Millones de S/.



Fuente: BCRP.

Nota: El Gobierno General está compuesto por el Gobierno Central Consolidados (Ministerios, Instituciones Públicas, Universidades, Gobiernos Locales, Essalud, ONP, FCR - Fonahpu, Organismos Reguladores, Oficinas Registrales, Sociedades de Beneficiencia) y los Gobiernos Locales.

El resultado primario se obtiene de la diferencia de los ingresos (corrientes y de capital) y los gastos no financieros (corrientes, excluyendo intereses, y de capital).

El resultado económico se define como la diferencia entre el total de ingresos (corrientes y de capital) y gastos (corrientes y de capital).

Si vamos más allá de registrar la subida en los niveles del presupuesto público, la pregunta que sigue es cómo se asigna el presupuesto. Nos interesa saber cómo se reparte la “torta” presupuestal entre sectores y entre niveles del Estado; esto nos permitirá aproximarnos a la dinámica política que está en la base del manejo presupuestal. ¿Qué sectores se benefician más? En el contexto de la descentralización del Estado, ¿qué ocurre entre los niveles central, regional y local? Los dos acápite siguientes responden estas preguntas.

2.2. El reparto de la “torta” presupuestal: los sectores en el Gobierno Central

Hemos construido información que muestra la distribución sectorial a nivel del gobierno central, y que se puede apreciar en el Cuadro N° 2, que muestra la evolución de la participación

porcentual de cada sector, y los ordena según la magnitud de sus variaciones, lo que permite establecer qué sectores ganaron posiciones en el reparto de la torta presupuestal. Este ordenamiento se establece según lo ocurrido en el periodo 1999-2007, y también distinguiendo los años previos al boom (1999-2004) y los años de este (2005-2007).

La evidencia muestra resultados muy interesantes, que se pueden resumir en la inercia de la asignación presupuestal, ya recogida en las normas de formulación presupuestal, que abren muy poco espacio para cambios significativos que sean sostenibles en el tiempo y respondan cada vez menos a objetivos de corto plazo. Esta conclusión, se sostiene en varias observaciones que surgen del análisis del Cuadro N° 2. En primer lugar, se observa el importante papel ocupado por la Presidencia del Consejo de Ministros en la importancia relativa de los recursos asignados: ocupa el primer lugar en la asignación a nivel del Gobierno Central. Consideramos que las variaciones registradas son reflejo de cambios en la asignación de partidas en el contexto de la descentralización (ver subidas en 2002 y 2003). En los años más claros del boom, este sector mantiene importancia, aunque ocupa el quinto lugar.

La segunda observación es el importante lugar ocupado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Nuevamente, un evento de corto plazo puede explicar este segundo lugar, cual es que en 2006 tuvimos elecciones nacionales (presidencia y congreso) y también regionales y locales. La misma explicación se aplica al noveno lugar constatado para el Jurado Nacional de Elecciones, y el tercero en el periodo 2005-2007.

La importancia relativa del sector Comercio Exterior y Turismo, un ministerio nuevo en el periodo, ya que antes funcionaba dentro del de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, confirma la percepción de preocupaciones de corto plazo que definen la importancia relativa de determinados sectores. Pero su crecimiento es solo importante entre 2002 y 2006, para tener una caída en 2007. Esto puede deberse a que una de sus funciones principales fue lograr la suscripción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, y una vez firmado este, dejó de ser prioritario. Lo interesante de notar aquí es que el incremento presupuestal se financió también con donaciones y transferencias y no solamente con ingresos ordinarios del Tesoro Público –como serían los del boom de precios de recursos naturales. Otro sector cuyo crecimiento puede estar relacionado con la implementación de acuerdos comerciales es otro ministerio nuevo, el de Producción, que aparece en sexto lugar, que integró los sectores Industria, Turismo, y el Ministerio de Pesquería.

En cuarto lugar relativo, aparece un ministerio dedicado a temas sociales, Mujer y Desarrollo Social, que tiene un importante crecimiento entre 2002 y 2005, llegando a constituir hasta el 3.3% del presupuesto en 2005, para decrecer entre 2006 y 2007. Es preciso recordar que, desde el año 2003, se comenzó con el proceso de transferencia de los programas sociales del MIMDES a los Gobiernos Locales. El proceso desde sus inicios ha presentado retrasos considerables en el cronograma anual de transferencias. Al finalizar el 2005, aún quedaba pendiente concluir la transferencia, especialmente en el caso de los programas nutricionales del PRONAA. Es cierto que durante el gobierno de Toledo, creció su participación, pero el decrecimiento posterior es resultado de la creación de regiones con autoridades electas, dejando así al siguiente gobierno, un panorama más reducido de manejo del gasto.

Otros dos sectores sociales, Salud y Educación, ocupan los puestos 19 y 21, respectivamente. Ambos sectores muestran una caída en su participación presupuestal en el contexto de la caída del fujimorismo y el gobierno de transición (entre 1999 y 2001), una

recuperación importante entre 2001 y 2004, con Toledo; una caída en 2005 y 2006, en un contexto cuando era evidente que Toledo no sería reelegido, y una recuperación en 2007, con la entrada en funciones del nuevo gobierno del Apra.

En el quinto lugar aparece el ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, debido a un salto entre 2002 y 2005, seguido de una caída en 2006 y 2007. La explicación radica en la necesidad de atender un amplio conjunto de demandas laborales acumuladas en los años del fujimorismo. Con todo, estamos hablando de montos porcentuales relativamente pequeños dentro del presupuesto; esto se aplica también al sector que aparece en sexto lugar, Producción.

En séptimo y octavo lugar, aparecen dos sectores más importantes en términos del presupuesto, cuyo crecimiento puede estar vinculado a una lógica de legitimación política: Transportes y Comunicaciones, y Vivienda, Construcción y Saneamiento. Aparentemente, ocurre que en los últimos años la legitimidad política no se asocia a sectores sociales como educación, salud o desarrollo social. La cobertura de las atenciones de esos sectores es relativamente amplia, y avances en esas áreas están más relacionados a mejoras de calidad en la prestación de servicios, lo que a su vez requiere importantes cambios institucionales, que resultan sofisticados, costosos políticamente y de resultados solo evidentes en el mediano y largo plazo. Por el contrario, la construcción de infraestructura física (carreteras, puentes, viviendas, obras de agua y desagüe) resulta de gran visibilidad pública, y se trata de inversiones que permiten construir una suerte de apoyo policlasista: ciudadanos de bajos ingresos reciben servicios, empresas constructoras ganan contratos, y los mercados ganan por el desarrollo de infraestructura.

Cuadro N° 2. Distribución de Presupuesto Ejecutado de Gobierno Central por Sector- 1999 – 2007 (en porcentaje)

SECTOR	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	(1999-2007) ^{7/}		(1999-2004) ^{7/ 8/}		(2005-2007) ^{7/ 9/}	
TOTAL (millones de S/. corrientes)	26,504.3	28,576.7	34,373.5	35,197.7	34,732.9	34,385.5	36,014.9	39,720.6	39,487.1	Var.% prom.	Ranking	Var.% prom.	Ranking	Var.% prom.	Ranking
Var.% anual		7.8%	20.3%	2.4%	-1.3%	-1.0%	4.7%	10.3%	-0.6%	5.33%		5.64%		4.81%	
TOTAL (% de distribución)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00						
Presidencia del Consejo de Ministros ^{1/}	0.86	1.21	0.81	7.44	8.38	1.86	2.59	1.77	3.46	107.8%	1	152.0%	2	34.2%	5
Oficina Nacional de Procesos Electorales	0.13	0.49	0.82	0.35	0.07	0.10	0.25	0.79	0.07	65.6%	2	51.6%	7	88.9%	1
Comercio Exterior y Turismo ^{2/}				0.09	0.32	0.45	0.44	0.45	0.40	60.4%	3	157.0%	1	-4.0%	23
Mujer y Desarrollo Social ^{2/}				0.81	2.61	2.96	3.30	3.03	2.76	46.1%	4	117.9%	3	-1.8%	21
Trabajo y Promoción del Empleo ^{3/}	0.14	0.17	0.11	0.45	0.76	0.77	0.78	0.62	0.72	45.2%	5	73.0%	6	-1.2%	20
Producción ^{2/}				0.12	0.30	0.31	0.33	0.32	0.46	39.5%	6	75.9%	5	15.3%	7
Transportes y Comunicaciones ^{2/}				1.46	3.92	4.03	3.54	3.71	4.51	37.0%	7	85.3%	4	4.8%	11
Vivienda, Construcción y Saneamiento ^{2/}				0.80	1.39	0.93	1.32	1.50	2.24	29.1%	8	20.1%	10	35.1%	4
Jurado Nacional de Elecciones	0.06	0.09	0.12	0.16	0.07	0.07	0.11	0.26	0.07	24.3%	9	13.6%	11	42.1%	3
Energía y Minas	1.15	0.90	0.74	0.40	0.73	0.68	1.25	0.63	1.48	19.7%	10	-2.2%	23	56.3%	2
Contraloría General	0.18	0.17	0.14	0.17	0.33	0.44	0.42	0.40	0.44	15.1%	11	24.1%	9	0.1%	19
Consejo Nacional de La Magistratura	0.01	0.01	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	14.5%	12	26.1%	8	-4.8%	24
Ministerio Público	0.60	0.53	0.52	0.66	0.76	0.83	0.87	0.88	1.01	7.4%	13	7.7%	13	6.9%	10
Defensoría del Pueblo	0.07	0.08	0.06	0.06	0.07	0.08	0.08	0.09	0.11	7.4%	14	5.4%	15	10.6%	8
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	0.26	0.39	0.23	0.18	0.22	0.29	0.33	0.36	0.31	6.5%	15	8.5%	12	3.1%	14
Tribunal Constitucional	0.03	0.03	0.02	0.03	0.03	0.03	0.04	0.03	0.04	5.0%	16	5.4%	14	4.2%	13
Poder Judicial	1.71	1.67	1.42	1.41	1.60	1.84	1.88	2.00	2.27	4.1%	17	2.1%	20	7.4%	9
Interior ^{4/}	0.09	0.00	8.40	7.90	8.63	9.20	9.42	9.28	10.07	3.2%	18	3.3%	17	3.1%	15
Salud	6.17	6.04	5.58	6.03	5.97	6.91	6.82	6.48	7.13	2.1%	19	2.6%	19	1.3%	17
Defensa ^{4/}	0.15	0.16	9.19	8.42	8.90	9.87	10.58	10.07	9.92	1.5%	20	2.7%	18	0.3%	18
Educación	11.10	9.14	7.38	7.84	10.35	10.76	10.19	9.87	11.17	1.2%	21	1.0%	21	1.6%	16
Economía y Finanzas	37.69	43.80	37.06	37.43	39.96	43.17	41.36	42.37	36.42	0.1%	22	3.3%	16	-5.3%	26
Relaciones Exteriores	1.30	1.33	1.08	1.02	1.17	1.09	1.22	1.19	1.25	0.0%	23	-2.8%	24	4.8%	12
Agricultura	3.69	2.82	2.28	2.17	1.85	1.74	1.30	2.31	2.29	-2.1%	24	-13.6%	26	17.1%	6

Congreso de La República	0.89	1.01	0.88	0.93	0.93	0.85	0.78	0.73	0.72	-2.2%	25	-0.5%	22	-5.1%	25
Justicia	0.98	1.13	1.05	1.00	0.66	0.70	0.79	0.80	0.64	-3.8%	26	-4.9%	25	-2.0%	22
Presidencia ^{5/ 6/}	24.72	21.35	16.75	9.98											
Industria, Turismo, Integración y Neg. Comer. Inter. ^{6/}	0.21	0.32	0.26	0.16											
Pesquería ^{6/}	0.33	0.34	0.32	0.16											
Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción ^{6/}	5.64	4.97	3.43	1.69											
Promoción de la Mujer y de Desarrollo Humano ^{6/}	1.85	1.86	1.31	0.64											

Nota 1: Se ha considerado el presupuesto ejecutado y girado del año en cuestión.

Nota 2: Los sectores están ordenados según el ranking obtenido para el periodo 1999-2007.

Nota 3: Véase que los sectores Presidencia; Industria, Turismo, Integración y Neg. Comer. Inter.; Pesquería; Transportes, Comunicaciones Vivienda y Contracción; y Promoción de la Mujer y de Desarrollo Humano cambian en el año 2003 por Producción; Comercio Exterior y Turismo; Transportes y Comunicaciones; Vivienda Construcción y Saneamiento; y Mujer y Desarrollo Social.

Nota 4: En el caso de algunos sectores, la información no existe para todo el periodo 1999-2007 debido a la ocurrencia de cambios a nivel sectorial.

^{1/} Se ha excluido el presupuesto de los Gobiernos Regionales que aparece en el presupuesto del sector Presidencia del Consejo de Ministros en el año 2003. Asimismo, en el año 2002 figura el presupuesto de las CTAR en este sector.

^{2/} La información presupuestal de estos sectores se halla desde el año 2002.

^{3/} El sector Trabajo y Promoción del Empleo se denominaba Trabajo y Promoción Social antes del 2002.

^{4/} Los gastos totales de los sectores Defensa e Interior fueron incorporados al SIAF recién a partir del año 2001.

^{5/} El sector Presidencia incluye a la “Corporación de Desarrollo Lima y Callao” y los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), antecesores a los Gobiernos Regionales.

^{6/} La información presupuestal de estos sectores se halla hasta el año 2002.

^{7/} Se calcula la tasa de crecimiento promedio anual de la distribución de presupuesto ejecutado de cada sector para el periodo indicado (según la información disponible, por ejemplo, en el caso de Defensa e Interior se tiene información desde el año 2001). También se presenta el ranking del sector, donde “1” corresponde al sector con el mayor crecimiento anual en la distribución de presupuesto).

^{8/} Se considera dicho periodo (1999-2004) como tiempo previo al boom de ingresos por canon y sobrecanon.

^{9/} Se considera dicho periodo (2005-2007) por ser los años con el mayor ingreso por canon y sobrecanon.

Fuente: SIAF-MEF (Portal de Transparencia Económica). Elaboración propia.

¿Qué se puede concluir de esta revisión? Que el Perú vivió profundos cambios políticos e institucionales entre 1999 y 2007, que alteraron claramente la posición relativa de los actores políticos y sociales. En esos años cayó el fujimorismo, un régimen autoritario, sucedido por un gobierno de transición y luego gobiernos democráticos, elegidos en elecciones limpias; es decir, tuvimos un cambio en la dinámica del régimen político, con competencia de agrupaciones políticas, pluralismo y alternancia. Tuvimos también cambios profundos en la estructura del Estado, con la creación de regiones elegidas mediante el voto popular, que dieron lugar a la proliferación de nuevos actores regionales y locales.

A pesar de todos estos cambios, encontramos que ellos no tuvieron mayor correspondencia con la dinámica presupuestal. Pasamos de un presupuesto manejado centralistamente durante los años del fujimorismo, sin mayores controles o rendición de cuentas, a un presupuesto sometido al escrutinio de una oposición parlamentaria, de la prensa y otras instituciones; además, pasamos a un periodo de intenso crecimiento económico, que hizo crecer el presupuesto, muchas veces por encima de las previsiones iniciales. Todo esto apunta a la posibilidad de una intensa pugna distributiva, resuelta con criterios políticos, en función de objetivos de legitimación y construcción de bases de apoyo electoral. A pesar de ello, los cambios presupuestales son más bien menores, y parecen motivados más por la necesidad de atender coyunturas o circunstancias de aparente corto plazo, como sería el caso de las asignaciones al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo –si bien firmar el TLC con Estados Unidos fue una meta de corto plazo, las implicaciones sobre la estructura de la economía peruana son de largo plazo. Si buscamos cambios presupuestales que sigan una lógica de búsqueda de legitimidad política atendiendo demandas sociales, encontramos un crecimiento importante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, pero solo durante parte del gobierno de Alejandro Toledo, no de manera sostenida, ya que fue uno de los primeros sectores modificado por la creación de regiones con autoridades electas. Luego están sectores como Transportes y Comunicaciones, y Vivienda, Construcción y Saneamiento, pero no otros como educación y salud.

Respecto a esto último, recordemos que el nivel de gasto social se ha mantenido por debajo del promedio regional con una tendencia irregular de crecimiento. Una mirada a los datos del Cuadro N° 2, nos indica que la variación porcentual anual del gasto en salud disminuyó en los años del boom (2.6% anual entre 1999-2004 comparado con 1.3% entre 2005 y 2007), mientras que la velocidad de crecimiento del gasto en educación creció ligeramente (1.0% entre 199-2004 vs 1.6% entre 2005-2007), lo que no varió su posición relativa, manteniéndolo entre los sectores que menos crecieron en el periodo del boom.

Encontramos que la asignación de partidas presupuestales está orientada por los grandes lineamientos de la política macroeconómica que ha variado muy poco en los últimos gobiernos, lo que expresa el predominio de ciertos criterios tecnocráticos que dirigen la elaboración del presupuesto nacional, especialmente en el Viceministerio de Hacienda dentro del Ministerio de Economía y Finanzas. Cada pliego presupuestal tiene un fuerte interés en no ver reducida su participación porcentual dentro del presupuesto, por lo que romper esta suerte de equilibrio requiere de voluntad política, o del aprovechamiento de coyunturas, oportunidades propicias⁶.

⁶ Esta continuidad en las políticas económicas fundamentales tiene como aspecto positivo una estabilidad que es favorable para la inversión y el crecimiento económico; pero también como aspecto negativo el peso de inercias

2.3. El reparto de la “torta” presupuestal: los niveles sub-nacionales

Al examinar la distribución sectorial, hemos visto que ésta se afecta por las decisiones sobre la descentralización de funciones y gasto público. La siguiente pregunta es, entonces, qué ocurrió en cuanto a los niveles sub-nacionales de gobierno. No perdamos de vista que desde 2001 tuvimos autoridades electas en las regiones, que se sumaron a las electas en los espacios locales (de provincias y distritos).

En el Cuadro N° 3 vemos que, según los porcentajes de la asignación presupuestal por niveles de gobierno, desde 2003 los gobiernos regionales han ganado una participación importante. Hasta cierto punto es un resultado natural, considerando que los gobiernos regionales se crearon recién en 2002, y requerían más recursos para poderse echar a andar. Ahora bien, no basta ver la participación presupuestal en general, es importante indagar cuánto de lo asignado se puede destinar a inversión, porque se pueden transferir gastos corrientes que en realidad no implican mayores márgenes de poder y decisión, ya que siguen la lógica inercial ya constatada. El Cuadro N° 4 muestra que el gasto de capital sobre el total del gasto es más importante en los gobiernos locales y muestra una tendencia creciente en los gobiernos regionales. Si bien puede decirse que el gran número de gobiernos locales y su menor tamaño explican su mejor posición, se registra en los gobiernos subnacionales una tendencia que apunta a una mayor disposición de recursos. Esto se confirma con el Cuadro N° 5, que muestra las tasas de crecimiento del gasto ejecutado. Si bien hay mucha variación en los datos (por ejemplo, la implementación de los gobiernos regionales en 2003 explica el abrupto crecimiento del gasto en dicho año), en general se registra una tendencia al crecimiento en los niveles subnacionales por encima del promedio en el periodo 2004-2006.

institucionales y consideraciones tecnocráticas que no son consecuencia de un debate público, de un proceso de deliberación política propiamente dichos. Ver al respecto Martín Tanaka et.al. (2009), p. 209-239.

Cuadro N° 3
Distribución de recursos ejecutados del Estado por nivel de gobierno (1999-2007)

Niveles	1999	2000	2,001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^{5/}
Nacional ^{1/}	72%	75%	78%	84%	76%	72%	71%	69%	69%
Regional ^{2/}	17%	14%	12%	6%	15%	16%	18%	17%	20%
Local ^{3/,4/}	11%	11%	10%	10%	9%	12%	12%	13%	11%
Total (Millones de S./.)	29,902	32,178	38,100	39,091	45,623	47,915	50,993	58,135	57,257

Fuente: MEF - Transparencia Económica, MEF - SICON.

1/ El Gobierno Nacional incluía a los CTAR y Gobiernos Regionales hasta el año 2003. Se ha restado el monto de dichas entidades del Gobierno Nacional.

2/ Para años anteriores al 2003 el nivel regional muestra el monto de los CTAR, entidades antecesoras a los Gobiernos Regionales.

3/ El nivel local incluye únicamente a los gobiernos distritales y provinciales sobre los que se tenía información para los años 1999 - 2006. El número de gobiernos locales contabilizados son 1554, 1567, 1642, 1617, 1699, 1727 y 1727 para el periodo 1999 - 2006, respectivamente.

4/ El nivel de gobiernos locales incluye recursos directamente recaudados.

5/ Los porcentajes de ejecución del presupuesto son 86%, 81% y 61% para los niveles Nacional, Regional y Local, respectivamente.

Cuadro N° 4
Ratio gasto corriente sobre suma de gasto corriente y gasto de capital de presupuesto ejecutado por nivel de gobierno (2001-2007)

Niveles	2,001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^{5/}
Nacional ^{1/}	0.825	0.853	0.779	0.850	0.847	0.823	0.836
Regional ^{2/}	0.910	0.891	0.912	0.892	0.872	0.842	0.771
Local ^{3/,4/}	0.639	0.639	0.651	0.616	0.602	0.496	0.579

Fuente: MEF - Transparencia Económica, MEF - SICON.

1/ El Gobierno Nacional incluía a los CTAR y Gobiernos Regionales hasta el año 2003. Se ha restado el monto de dichas entidades del Gobierno Nacional.

2/ Para años anteriores al 2003 el nivel regional muestra el monto de los CTAR, entidades antecesoras a los Gobiernos Regionales.

3/ El nivel local incluye únicamente a los gobiernos distritales y provinciales sobre los que se tenía información para los años 1999 - 2006. El número de gobiernos locales contabilizados son 1554, 1567, 1642, 1617, 1699, 1727 y 1727 para el periodo 1999 - 2006, respectivamente.

4/ El nivel de gobiernos locales incluye recursos directamente recaudados.

5/ Los porcentajes de ejecución del presupuesto son 86%, 81% y 61% para los niveles Nacional, Regional y Local, respectivamente.

Cuadro N° 5
Tasa de crecimiento de gastos del Estado por nivel de gobierno (2001-2007)

Niveles	2,001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nacional ^{1/}	24%	10%	6%	-1%	5%	10%	-1%
Regional ^{2/}	2%	-49%	187%	18%	14%	11%	16%
Local ^{3/,4/}	3%	4%	9%	34%	6%	29%	-20%
Total	18%	3%	17%	5%	6%	13%	0%

Fuente: MEF - Transparencia Económica, MEF - SICON.

1/ El Gobierno Nacional incluía a los CTAR y Gobiernos Regionales hasta el año 2003. Se ha restado el monto de dichas entidades del Gobierno Nacional.

2/ Para años anteriores al 2003 el nivel regional muestra el monto de los CTAR, entidades antecesoras a los Gobiernos Regionales.

3/ El nivel local incluye únicamente a los gobiernos distritales y provinciales sobre los que se tenía información para los años 1999 - 2007. El número de gobiernos locales contabilizados son 1554, 1567, 1642, 1617, 1699, 1727 y 1727 para el periodo 1999 - 2007, respectivamente.

4/ El nivel de gobiernos locales incluye recursos directamente recaudados.

Nota: Para el cálculo de la tasa de crecimiento se ha considerado el gasto girado, es decir, el que corresponde a las obligaciones canceladas total o parcialmente.

Ahora bien, ¿esta mejora en la posición relativa de los gobiernos regionales y locales es consecuencia de un mayor poder de los actores subnacionales frente al poder central? No necesariamente ya que, en general, puede afirmarse que el proceso de descentralización peruano no respondió, como en otros países, a las presiones de élites o poderes regionales, sino a los intereses, estrategias y dinámicas de competencia de los actores nacionales⁷. ¿Cómo explicar entonces los avances de los gobiernos regionales y locales? Nuestra hipótesis es que ellos son consecuencia de un intento de respuesta por parte del gobierno central ante los cuestionamientos que surgen por las dificultades para ejecutar el gasto asignado en los últimos años. Como vimos en el Gráfico N° 4, entre 2004 y 2007 el presupuesto ejecutado fue menor al presupuesto asignado; esto generó fuertes críticas al gobierno central, a las que respondió transfiriendo parte del presupuesto de inversión a gobiernos regionales y municipios, para de esa manera diluir las críticas y concentrarlas en actores regionales y locales. El clima de crítica a la ejecución presupuestal dio lugar a la creación de un reporte del Congreso, realizado por el congresista Juan Carlos Eguren, que establece un “Ranking del avance de la ejecución de inversiones del sector público”, que periódicamente llama la atención sobre la eficiencia de los sectores del poder ejecutivo, de los gobiernos regionales y locales, y que tiene gran impacto en la prensa. En otras palabras, parece que se trata de una estrategia del poder ejecutivo; esto se confirmaría analizando el proyecto de ley de presupuesto 2010, que buscaría centralizar nuevamente el gasto de inversión en el poder central, en desmedro de los municipios, en el contexto de la cercanía de las elecciones regionales y municipales del próximo año.

2.4. La creación de fondos y reglas automáticas de distribución

Un cuarto aspecto que puede ilustrar cómo las lógicas políticas afectan la distribución de recursos es la creación de fondos especiales o de reglas automáticas de distribución en el presupuesto público. Si bien amplios sectores consideran que este es el destino más adecuado para los recursos fiscales, considerados extraordinarios, que acompañan los boom de precios de recursos naturales, siguiendo así el ejemplo de Chile o de Noruega, otros consideran que estos recursos tendrían que entrar al Tesoro y, de este modo, al pool de recursos disponibles para la redistribución en el corto plazo⁸. La distribución de los fondos expresa la necesidad de legitimar las inversiones en las regiones donde se encuentran los recursos naturales, que tienen que coexistir con un creciente número de protestas y cuestionamientos de las comunidades afectadas por las operaciones mineras, así como presiones muy coyunturales de sectores específicos.

En diciembre 2006, bajo el gobierno de Alan García, se crearon por la vía de crédito suplementario cuatro fondos⁹, entre ellos el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL). Este es un fondo concursable por el cual se financian proyectos

⁷ Al respecto ver Tanaka (2002).

⁸ Un trabajo extenso sobre estos fondos para el caso peruano es el estudio de Barrantes (2009).

⁹ Los cuatro fondos creados fueron: Fondo de Garantía para el Campo; el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL); el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad; y el Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano.

de inversión de los gobiernos locales y regionales. La lógica de la creación de este fondo coincide con la hipótesis que manejamos respecto a cómo explicar el aumento de los niveles de gasto de los gobiernos regionales y locales: al carecer el gobierno nacional de mecanismos para ejecutar los presupuestos asignados, los descentraliza para evitar que las críticas se concentren en él.

Finalmente, es importante recordar que en el Perú se cuenta con reglas automáticas de distribución de los recursos presupuestales, la mayoría creadas durante la década de los años noventa. Los vinculados a los recursos del *boom* son dos: el “canon” por la explotación de recursos naturales y el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun)¹⁰. Todos estos recursos se destinan automáticamente a los gobiernos locales o regionales, siguiendo criterios técnicos relativamente rígidos, con una lógica compensatoria: reciben más los municipios con más población, mayores niveles de ruralidad y niveles de pobreza. Ambos son precisamente los fondos más grandes y se han convertido en fuentes importantes del financiamiento de gobiernos regionales y municipales en el marco del *boom* minero.

Colofón

Esta revisión de destinos, asignaciones e importancia relativa de sectores y niveles de gobierno, muestra un presupuesto público relativamente rígido, que mantiene importantes continuidades a pesar de los grandes cambios en el régimen político ocurridos en los últimos años. Los avances de algunos sectores dentro del poder ejecutivo, así como de gobiernos regionales y locales, responden más a factores coyunturales y a una búsqueda, aparentemente en respuesta a preocupaciones de corto plazo, por parte del gobierno central de construir legitimidad política. En otras palabras, ella no se explica por una dinámica entre gobierno y oposición, o entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales, o entre actores sociales e intereses particulares capaces de imponerle decisiones al gobierno. Esto no significa que no existan diversos intereses detrás de las decisiones de asignación presupuestal, y que no ocurra una dinámica de negociación política alrededor de ellas: lo que ocurre es que ella se da en los márgenes del presupuesto, sin afectar su funcionamiento general; de ahí la amplia constitución de fondos especiales.

De ahí que, si queremos analizar la existencia de coaliciones presupuestarias a la base de la distribución de los recursos del *boom*, en el sentido de la negociación política intra-parlamentaria y luego entre Parlamento y Ejecutivo, lo que tendríamos que analizar son los cambios establecidos a la ley del canon, una de las reglas automáticas de distribución de los recursos de la explotación de recursos naturales, presente en el presupuesto. Analizaremos este tema en la sección siguiente.

3. La política de la asignación de recursos y el canon

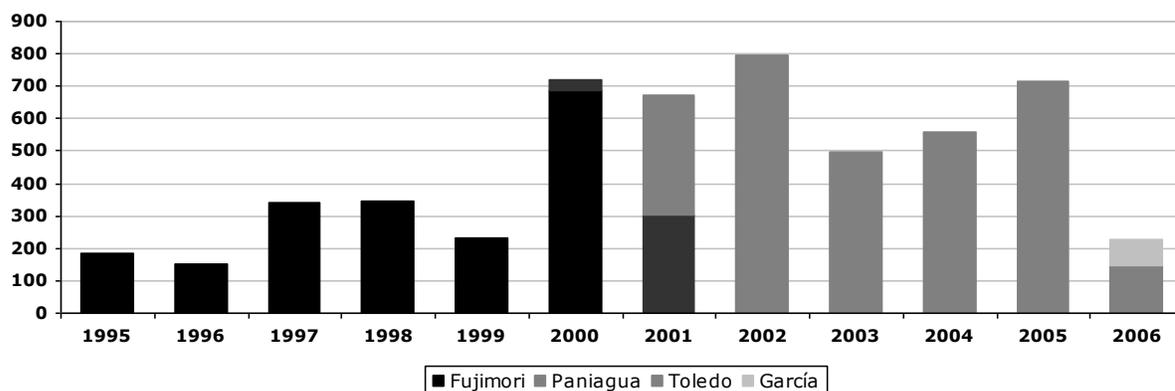
¹⁰ El “canon” es una fracción de los recursos que las empresas que explotan recursos naturales están obligadas a pagar al Estado y el cual depende del recurso natural que se trate. En cuanto al Foncomun, se financia con los dos puntos porcentuales sumados a la tasa del impuesto general a las ventas.

Ya hemos analizado cómo han evolucionado y cómo se han repartido los recursos generados por el boom de ingresos por la exportación de recursos naturales. ¿Cuál es el juego político detrás de lo que hemos visto? ¿Cuáles son las fuerzas que explican los cambios: la presión de actores políticos y sociales, criterios técnico-burocráticos, imposiciones externas, la hegemonía de intereses de clase? En esta sección nos acercaremos a responder estas preguntas, analizando los cambios ocurridos en la asignación de los recursos del canon en los últimos años. La evidencia recogida hasta el momento sugiere una dinámica marcada por inercias institucionales, por búsquedas de legitimación política de corto plazo por parte de los gobiernos, y por el aprovechamiento, por parte de algunos actores, de coyunturas que se presentan circunstancialmente, no por actores sociales y políticos con proyectos e intereses articulados y bien definidos.

En los últimos años, hemos tenido un contexto de relativa abundancia de recursos y de descentralización política. El crecimiento económico genera recursos que un Estado limitado en sus capacidades institucionales tiene grandes dificultades para gastar, y que enfrenta a una población con necesidades largamente postergadas y altas expectativas, lo que configura un potencial de movilización y protesta muy alta, que se expresa en la muy baja legitimidad de los gobiernos, de los actores y de las instituciones políticas, entre las más bajas de la región, según datos del *Latinobarómetro*. En general, en los últimos años ha llamado la atención la coexistencia de una alta tasa de crecimiento económico y los altos niveles de insatisfacción social, consecuencia de un patrón de desarrollo con limitados efectos redistributivos, así como de la debilidad de las políticas sociales implementadas desde el Estado¹¹. Las protestas ocurren allí cuando el potencial de movilización es organizado, encauzado por actores sociales y políticos capaces de asumir los costos de la acción colectiva, con la expectativa de un beneficio alto por la movilización y que compense los costos. En general, desde la crisis del periodo final del fujimorismo, existe una tendencia a la creciente protesta social, facilitada por la apertura política que implicó la democratización política (Gráficos N° 6 y 7). Además, en tanto el crecimiento económico se ha basado en gran medida en la ampliación de la explotación de recursos naturales, los conflictos declarados ambientales son los más comunes, aproximadamente la mitad del total de conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo.

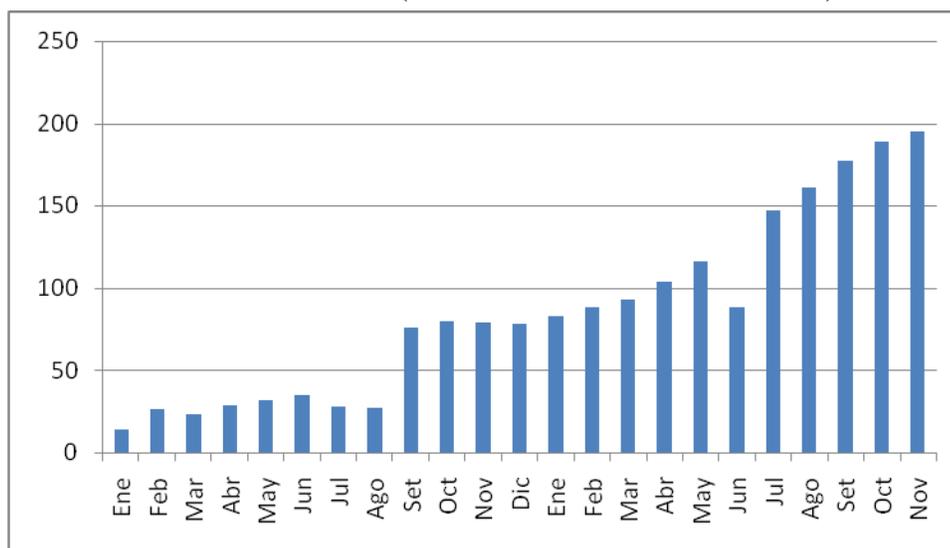
Gráfico N° 6
Número de protestas por año, 1995-2006

¹¹ Ver al respecto, de Tanaka y Vera (2007), p. 235-248.



Fuente: Tanaka y Garay (2009), p. 59-123.

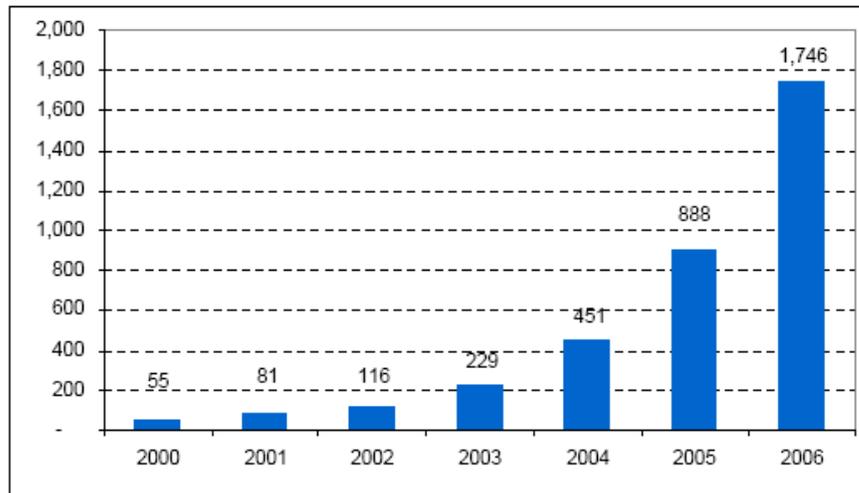
Gráfico N° 7
Número de conflictos (enero de 2007 a noviembre de 2008)



Fuente: Defensoría del Pueblo.

La creciente conflictividad social alrededor de la actividad minera, en un contexto de crecimiento económico sin suficiente redistribución, plantea la necesidad de hacer evidentes a las comunidades los beneficios de esta. Ya que el camino de grandes modificaciones presupuestales resultaban muy problemáticas, la manera de focalizar los recursos del Estado en las zonas mineras fue a través de la ley del canon y las modificaciones en torno a sus mecanismos de asignación. De modo que una excelente forma de estudiar las pugnas políticas y distributivas, en las que intervinieron gobierno y oposición, y actores nacionales y subnacionales, sobre el uso de los recursos generados por el *boom* de precios de recursos naturales, es analizar la ley del canon y sus diversas modificaciones. Como puede verse en el Gráfico N° 8, desde 2003 las transferencias por canon minero tuvieron un aumento muy significativo.

Gráfico N° 8
Transferencia de canon minero, 2000-2006
Millones de S/.



Fuente: Transparencia Económica – MEF. Elaboración propia.

Esto no significa que los recursos generados por las actividades extractivas no tengan importantes efectos en algunas áreas específicas: una de ellas se expresa en la creación de fondos especiales con criterios especiales de distribución, como el canon minero, tal como vimos en la sección 2.4. Si bien este fue creado antes de los años del *boom*, ha sufrido varias modificaciones en los últimos años, y el análisis de ellas permite entender cómo se da la “pugna distributiva” en el Estado peruano. Encontramos que la particularidad de esta pugna es la falta de identificación partidaria, la carencia de metas programáticas, la debilidad de los partidos políticos, la inexperiencia de los nuevos actores políticos —como los presidentes regionales o alcaldes de provincias—, y el ambiente de desconfianza y conflictividad en el cual se dan las interacciones entre ellos. En este contexto, se dieron circunstanciales alianzas *ad-hoc* de legisladores representantes de regiones con recursos mineros de diversos partidos, que buscaban legitimarse políticamente en sus circunscripciones, y en ello coincidieron con los intereses tanto del gobierno como de las empresas mineras.

A continuación, analizamos el contexto de creación y concepción del canon minero en la década de los años noventa y los problemas que arrastra hasta el día de hoy; en segundo lugar, analizamos el intenso proceso de creación del marco legal y de modificaciones que ha sufrido la distribución del canon minero desde el 2001; por último, analizamos el papel de los diferentes actores en la pugna distributiva del canon minero.

3.1. La evolución de la definición y distribución del canon minero

Según la legislación peruana actual el canon minero es una porción de los ingresos que el Estado recauda de las empresas mineras y que se destina a las localidades donde se ejecutan las explotaciones. Desde el inicio, la idea del canon en el país ha sido definida como una parte

del conjunto de impuestos regulares que las empresas privadas pagan por ley al tesoro nacional, no como un pago adicional de las industrias extractivas por explotar recursos no renovables, o como un aporte extraordinario en favor de las zonas afectadas por su operación. Según el artículo 121 de la Constitución de 1979 el Canon constituye una participación de la renta: “corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados una participación adecuada en la renta que produce su explotación, en armonía con una política descentralista”.

Esta concepción del canon –que lo concibe como una parte de los ingresos fiscales regulares de la nación, en lugar de una compensación especial—, es motivo de debate hasta el día de hoy. Mientras que alcaldes y congresistas descentralistas se esfuerzan por hacer del canon una aportación adicional a los impuestos, de modo que sean montos fijos, no dependientes de los ingresos de las empresas, a su vez dependientes del precio de los minerales en los mercados internacionales, el sector privado se opone. Lo interesante aquí es que, desde una perspectiva estrictamente económica, es eficiente que quien explota recursos naturales, retribuya al propietario de los recursos, es decir, a la nación, independientemente de los resultados de la explotación, es decir, de la diferencia entre ingresos y costos.¹²

La legislación durante el gobierno de Fujimori, que apuntaba a promover la inversión privada en el país, mantuvo la concepción del canon de la Constitución de 1979. El artículo 77 de la Constitución de 1993 señala que “corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme la ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidas por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona, en calidad de canon”. Hasta la década de los años noventa no existían criterios claros sobre qué forma específica debía asumir el canon; la Ley de Inversiones en el sector minero, aprobada mediante el D. L. 708 del 14 de noviembre de 1991, define por primera vez la proporción de la renta a distribuir en las zonas mineras: “el porcentaje a ser redistribuido a las regiones respecto del impuesto a la renta de los titulares de actividades mineras, será del veinte por ciento”. Luego, esta misma norma aparece también en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobada por D.S. 014-92-EM, el 4 de junio de 1992. En 1995 a través del D.S. 88-95 EF ratifica el canon como un porcentaje del impuesto a la renta, establecido en 20%: “el canon minero... será equivalente al veinte por ciento (20 %) del impuesto a la renta pagado por los titulares de la actividad minera de la circunscripción donde se encuentren ubicados los derechos mineros en explotación”. Ese porcentaje se aplica a lo recaudado por impuesto a la renta, a pesar de que la Constitución de 1993, define el canon como una participación del “total de ingresos y rentas”. Esta diferencia ha permitido que haya actualmente en el Congreso proyectos de ley esperando ser debatidos en la Comisión de Energía y Minas que exigen que los impuestos de cuarta y quinta categoría, así como el impuesto general a las ventas que pagan las empresas que explotan recursos naturales, también sean parte del canon minero.¹³

Visto el tema de la asignación de los recursos públicos al canon minero, el examen que falta es respecto a su distribución. El D.S. 88-95 EF (1995) expresa por primera vez un criterio: define que el 40 % va para todas las municipalidades dentro de la provincia donde estén las concesiones mineras y el 60 % va directamente a las municipalidades donde está alojada la explotación minera. Podría decirse que la creación y los criterios de distribución del canon

¹² Estos conceptos se desarrollan en Barrantes (2008).

¹³ A la fecha de redacción de este documento –marzo 2010.

reflejan un intento del fujimorismo, caracterizado por un manejo altamente centralista, de ganar legitimidad en las regiones, especialmente aquellas en las que se desarrollan proyectos mineros. Con todo, los montos del canon en esos años fueron muy poco significativos, porque las utilidades de las empresas no eran muy altas y porque muchas empresas tenían convenios de estabilidad tributaria que las exoneraban del pago de impuesto a la renta durante un periodo de tiempo. Además, durante el gobierno de Fujimori se retrasó cuanto se pudo la asignación, contando con el autoritarismo para disuadir las posibles protestas sociales.

3.2. La ampliación del Canon Minero

En el 2001, hacia el final del gobierno de transición de Valentín Paniagua, se promulgó la primera Ley General del Canon. El país estaba iniciando un periodo de intensas reformas políticas e institucionales que buscaban hacer el sistema político más democrático y representativo y, como parte de ello, se empezaron a establecer las bases para la descentralización¹⁴. Diversos actores locales y regionales exigían un mayor protagonismo en las decisiones políticas y varios legisladores abogaban por un proceso de descentralización que proveyera de más recursos y competencias a las regiones.

En este contexto, se promulgó la Ley General del Canon, que plantea al canon como parte del programa de descentralización fiscal. La Ley General del Canon, ley 27506, fue publicada el 10 de julio del 2001, apenas unos días antes de la juramentación del nuevo Congreso de la República y de la asunción de gobierno de Alejandro Toledo. Esta ley introduce dos modificaciones sustanciales, en el porcentaje del impuesto a la renta destinado a ser distribuido por concepto de canon, y en su distribución entre los diversos gobiernos subnacionales a quienes les correspondiese. Primero, se eleva del 20% al 50% la proporción del impuesto a la renta destinada al canon minero; y segundo, se establece una nueva distribución, donde se destina 20% para las municipalidades de la provincia donde esté ubicada la mina, 60% para las municipalidades distritales y provinciales del departamento donde esté ubicada la mina, y 20% para el gobierno regional de la región productora. Además, se consideró que la distribución de los recursos debía estar mediada por la densidad poblacional, donde las circunscripciones más pobladas tenían derecho a recibir más. Así, el sentido de los cambios lleva a privilegiar no tanto a las localidades afectadas por explotaciones mineras, sino a todos los municipios dentro de un departamento, con una suerte de criterio distributivo más amplio, siguiendo de esta manera un criterio de eficiencia económica. Es claro que el canon representa, en la mentalidad del legislador y del tecnócrata, un instrumento de redistribución de recursos y no, como equivocadamente se piensa, un mecanismo de compensación de daños ambientales o sociales.

Así, si bien el porcentaje del canon aumentó del 20% al 50%, también aumentaron las entidades públicas a quienes les correspondería recibirlo, y se consideró además por primera vez a los gobiernos regionales que todavía no habían sido creados. Esta va a ser la característica principal de la normatividad cambiante del canon minero a partir de este momento: reiteradas tentativas por ampliar la proporción del impuesto a la renta o el conjunto de impuestos destinados a la distribución del canon; y por ampliar la cantidad de entidades beneficiadas por

¹⁴ Cabe recordar que el país ya elegía, ininterrumpidamente desde 1980, alcaldes en municipios en todas las provincias y distritos del país, por lo que, cuando en nuestro medio se habla de descentralización, se habla del proceso de constitución de gobiernos regionales que acompañan a los municipios.

su distribución. Nuevamente, es clara la lógica redistributiva directa, y no mediada por la negociación política, que el canon representa.

3.3. La focalización del Canon Minero

En 2003, ya con el gobierno de Alejandro Toledo, y con gobiernos regionales con presidentes electos en noviembre de 2002, la ley 28077 establece una importante variación en la distribución de los recursos del canon al interior de las regiones y localidades. Los cambios de 2001 llevaron a que algunos distritos urbanos de alta densidad poblacional recibieran mucho más dinero por canon que los distritos con altos indicadores de pobreza o que convivían con las operaciones de extracción de recursos minerales. El caso más emblemático de esta distorsión es que los distritos de San Isidro y Miraflores, dos de los distritos con la población de más altos ingresos de la ciudad de Lima, recibían ingresos por canon muy por encima de los de la provincia de Oyón, una localidad con un alto nivel de pobreza y con una presencia importante de operaciones mineras. El criterio de distribución establecido en 2001 no fue tanto resultado de presiones de los municipios beneficiados por este, sino más bien consecuencia de una gran improvisación y falta de criterio técnico en la toma de decisiones.

Por esta razón se decidió cambiar nuevamente el criterio de asignación, anteriormente basado en la densidad poblacional (ley n° 27506), por uno más complejo, que considera el tamaño de la población, sus necesidades básicas insatisfechas y el déficit en infraestructura. El otro cambio significativo que se da con la ley n° 28077, que se prioriza la focalización de la distribución del canon minero en las zonas donde se localizan las industrias extractivas. Se establece por primera vez que las municipalidades distritales que alojan a las empresas mineras, reciban el 10% del total de canon; y se aumenta, del 20 al 25% el porcentaje que reciben las municipalidades de la provincia de la mina, excluyendo el distrito de la mina. Esto se da en el marco de las crecientes protestas contra actividades mineras por parte de las comunidades receptoras de operaciones. La noción de focalizar el uso de los recursos en esos ámbitos, permitió una convergencia de intereses entre tres actores fundamentales en esta ecuación: el gobierno, ya que estos cambios no afectaban los parámetros básicos del manejo macroeconómico y permitían reducir la presión social; los congresistas, que buscaban legitimidad en sus circunscripciones; y las propias empresas, interesadas en hacer evidentes en las zonas donde operan los beneficios que genera su presencia. Al mismo tiempo, se incluyó a las universidades públicas en el reparto del canon, con un 5%. Esta inclusión se justificó para promover actividades de investigación, que facilitarían la elaboración de proyectos de desarrollo aprovechables por los gobiernos regionales y locales.¹⁵ El problema de la escasez de proyectos viables que permitieran realizar inversiones eficientes ya empezaba a aparecer en el horizonte.

3.4. La fragmentación e incertidumbre en el canon minero

¹⁵ Las limitaciones de las universidades receptoras de estos recursos para motivar investigación de calidad se desarrollan en Garfías (2009).

Un año después, el mismo Congreso 2001-2006 modificó nuevamente la ley del canon, mediante la ley n° 28332, promulgada el 10 de agosto del 2004. El cambio fue consecuencia principal de la constatación de que la ley anterior tenía efectos distributivos no deseados para las municipalidades distritales y provinciales con actividades mineras en su territorio, las que precisamente se había querido favorecer, focalizando el canon en sus circunscripciones. La ley anterior, si bien asignó el 10% del canon a las municipalidades distritales con operaciones, mineras, las excluyó del reparto del 25% a ser repartido en las municipalidades de la provincia productora y del 40% a ser repartido en las municipalidades de la región productora; al mismo tiempo, el municipio provincial era excluido del reparto del 40% distribuido entre las municipalidades de la región de la mina. Así, algunas municipalidades sin explotación minera se veían más beneficiadas que las propias municipalidades denominadas productoras de recursos naturales. La nueva modificación eliminó la exclusión de las municipalidades distritales y provinciales con asentamientos mineros, y con ella pueden llegar a recibir en la actualidad hasta el doble del monto de canon. Estos cambios confirman el nivel de improvisación de las modificaciones legislativas, tema sobre el que volveremos más adelante.

Cuadro N° 6
Cambios legislativos en la distribución del canon minero.

Ley 27506	Ley 28077	Ley 28332
Ley General del Canon	Ley que modifica diversos artículos de la Ley de Canon.	Ley que modifica artículos de la Ley 27506 Ley de Canon, modifica por Ley 28077.
Publicada 10.07.2001	Publicada 26.09.2003	Publicada 10.08.2004
Vigente desde enero 2002	Vigente desde febrero 2004	Vigente desde diciembre 2004
Pdte. Valentín Paniagua	Pdte. Alejandro Toledo	Pdte. Alejandro Toledo
Se eleva al 50% del Impuesto a la Renta	50% del Impuesto a la Renta	50% del Impuesto a la Renta
Criterio de distribución: Población rural y densidad poblacional.	Criterio de distribución: Tamaño de población, necesidades básicas y déficit de infraestructura.	Criterio de distribución: Tamaño población y necesidades básicas.
Distribución		
-	10% distrito de la mina.	10% distrito de la mina.
20% municipalidades de la provincia de la mina.	25% municipalidades de la provincia de la mina, excluyendo el distrito de la mina.	25% municipalidades de la provincia de la mina.
60% municipalidades provinciales y distritales de la región de la mina.	40% municipalidades de la región de la mina, excluyendo la provincia de la mina.	40% municipalidades de la región de la mina.
20% gobierno regional de la región de la mina.	20% gobierno regional la región de la mina.	20% gobierno regional de la región de la mina.
-	5% para las universidades públicas	5% para las universidades públicas

Fuente: Diario Oficial El Peruano. Elaboración propia.

Después de esta última modificación, ya en el Congreso del periodo 2006-2011, han aparecido nuevos pedidos de modificación de la ley del canon, provenientes sobre todo de los parlamentarios representantes de las regiones con más recursos naturales del país. Observamos que los criterios de quienes están involucrados en la pugna presupuestaria del canon minero no

son generalmente partidarios y no tienen planteamientos programáticos que respalden sus demandas. En el Congreso, quienes tienen intereses en el canon minero suelen provenir de las regiones tradicionalmente dependientes de las industrias extractivas, en donde las carreras políticas se construyen teniendo ese tema como un asunto central. Esto puede deducirse analizando a los autores de los proyectos de ley de modificación de la distribución del canon minero presentados a la Comisión de Energía y Minas.

Las propuestas sugieren, de un lado, ampliar el porcentaje del impuesto a la renta de las empresas mineras destinado al canon minero, del 50 al 100%; y ampliar los impuestos que alimentan el canon minero, yendo más allá del impuesto a la renta, incluyendo por ejemplo el impuesto general a las ventas. De otro lado, se propone ampliar el número de entidades y circunscripciones beneficiadas por la distribución del canon minero: si ya reciben municipios y universidades, ¿por qué no otras entidades, como la policía, u organizaciones populares como los comedores populares y comités del vaso de leche? En la misma línea: ¿por qué solamente unas regiones se benefician por el canon, cuando no necesariamente son las más necesitadas? ¿No debería destinarse parte de este a las regiones más pobres y así lograr un efecto redistributivo? El problema que se pierde de vista en estas discusiones y propuestas, es que el Presupuesto General de la República es el que debe construirse con una lógica redistributiva, que es precisamente “perforado” por la existencia de fondos y reglas automáticas de distribución como el canon. De esa manera, la distribución de los recursos fiscales y la prioridad que deberían tener los más pobres serían objeto de un debate político público, sometible a mecanismos de rendición de cuentas¹⁶. De otro lado, seguir con la lógica de ampliar el número de entidades beneficiadas por el canon implica una fragmentación que al final lo hace irrelevante en términos de su contribución para el desarrollo¹⁷. Finalmente, el tema de la compensación que ameritarían las comunidades afectadas por la actividad minera es uno de costo directo y que tendría que ser así asumido por las empresas –privadamente– y no a través de la política redistributiva de recursos públicos de la nación –es decir, haciendo a toda la nación copartícipe de ese costo.

Otro asunto revelador de las propuestas debatidas en los últimos años es elocuente de los límites del Congreso frente a la lógica “continuista” en el poder ejecutivo. En el Congreso 2001-2006, se discutió también la posibilidad de aprobar una ley que gravara las “sobreganancias” de las empresas mineras en el contexto del *boom* y la revisión de los convenios de estabilidad tributaria, que buscaban cambios de fondo que permitieran incrementar los recursos para el Estado –de alguna manera, inspirados en las políticas energéticas seguidas por el gobierno de Evo Morales en Bolivia. Sin embargo, estas iniciativas afectaban el corazón de las políticas de promoción a la inversión y la estabilidad jurídica, considerado un valor fundamental, y hubieran ocasionado un cambio en la orientación de la política económica seguida en las últimas décadas en el país. La consecuencia fue una abierta oposición de los *policy networks* y de los poderes de facto que influyen en el poder ejecutivo y, sin un respaldo parlamentario sólido detrás de estas propuestas, simplemente fueron archivadas. Lo que sí se logró aprobar fue una ley de regalías, que sigue criterios de asignación similares a los del canon. Debido a la vigencia de los convenios de estabilidad tributaria firmados por muchas empresas mineras en años anteriores, las regalías mineras recaudan todavía limitados recursos.

¹⁶ Ver Barrantes (2009).

¹⁷ Ver Barrantes, Zárate y Durand (2005).

En suma, podemos decir que, con todas estas modificaciones legislativas, se acentuó el flujo irregular de los recursos que reciben los municipios, lo que dificulta la planificación de la inversión pública y el desarrollo de capacidades institucionales. Encontramos también que las modificaciones legislativas no son resultado de la pugna de actores políticos sólidamente constituidos con proyectos e intereses articulados, sino consecuencia de alianzas circunstanciales y *ad-hoc* de legisladores específicos con carreras políticas que ocurren en ámbitos regionales, que aprovechan coyunturas que se presentan, y que operan en los márgenes del presupuesto público. Recordemos que, en diciembre de 2000, con la caída del fujimorismo, el Congreso aprobó terminar con la elección de los legisladores en una única circunscripción nacional, para pasar a circunscripciones departamentales siguiendo un criterio de proporcionalidad según el tamaño de la población. En otras palabras, la posibilidad de ser elegido se juega en los espacios regionales que, además, tienen desde 2002 autoridades electas, que se suman a los alcaldes electos ininterrumpidamente desde 1980.

Volvemos ahora al reto de examinar presupuestos de gastos en los gobiernos locales. Vistos los cambios constantes en los criterios de asignación de los recursos del canon y el crecimiento de éstos, muy por encima de las proyecciones manejadas por los tecnócratas, será interesante examinar qué pasó a nivel local.

4. ¿Y qué pasó con el gasto en los gobiernos locales?

Como debe quedar claro de la sección anterior, los recursos del canon de los gobiernos locales cambiaron mucho en el periodo, más allá de lo planteado por el boom mismo. Para poder distinguir los gobiernos locales según el tipo de ingresos que recibían, se decidió utilizar un análisis de clusters/conglomerados para poder agruparlos. Las variables que se utilizaron para la agrupación fueron el Porcentaje de Ingreso de Canon y el Porcentaje de Ingreso de Recursos Directamente Recaudados (RDR) que recibía el gobierno local. La decisión por dichas variables obedeció al objetivo de diferenciar a los gobiernos que tenían alto niveles de ingresos como resultado de la explotación de recursos naturales, y otros que tuvieran altos niveles de ingresos propios, es decir, aquellos que posiblemente se esforzaban más por obtenerlos o están localizados en zonas más integradas a la dinámica de la economía nacional en sectores diferentes que el extractivo. Se decidió tener tres grupos¹⁸, cuyo tamaño puede encontrarse en el Cuadro N° 7. La distribución geográfica de los grupos se encuentra en el Anexo # 5.

Cuadro N° 7
Distribución de Clusters

Grupo	Urbano		Rural		Total	
	N	%	N	%	N	%
N° 1	76	10%	215	20%	291	16%
N° 2	471	64%	821	76%	1,292	71%
N° 3	184	25%	45	4%	229	13%
Total	731	100%	1,081	100%	1,812	100%

¹⁸ En el Anexo # 4 se especifica la metodología.

La conglomeración resultó bastante exitosa. Por un lado, el Grupo N° 1 representa a los gobiernos locales que más dependen del Canon en el periodo 1998 – 2006, mientras que los gobiernos locales del Grupo N° 3 mantienen importantes niveles de RDR a lo largo del tiempo, lo que supone una mayor independencia de las transferencias del gobierno central. Finalmente, el Grupo N° 2 es el que no tiene fuertes ingresos ni de canon ni de RDR. Es importante recalcar que el análisis de clusters delimita a algunos departamentos de forma “automática”- como se muestra en el mapa del Anexo # 5 – mostrando cómo se crea una desigualdad entre departamentos, que dependen del canon para los ingresos de sus gobiernos locales.¹⁹

Una ventaja del análisis de cluster es que ayuda a mostrar cómo se ha modificado la estructura presupuestaria sobre la cual actúan los gobiernos locales. La evidencia muestra que para los años 2004, 2005 y 2006, aquellos gobiernos que no tenían mayores ingresos de canon ni de RDR (Grupo N° 2), comenzaron a tener importantes cantidades de canon, coincidiendo tanto con los inesperados crecimientos del PBI y, por tanto, de la recaudación de los distintos tipos de impuestos resultantes, así como los picos del boom de precios de minerales, la entrada en marcha de nuevos proyectos mineros y los cambios legislativos sobre la distribución del canon que vimos en la sección anterior. Inclusive los gobiernos locales del Grupo N° 3 comenzaron a exhibir aumentos en la proporción de canon que ingresaban a sus arcas. Probablemente, este es el grupo de gobiernos locales que albergan operaciones mineras.

Con estos resultados iniciales, ya se puede prestar atención a la distinción entre aquellos gobiernos locales que han dependido fuertemente de las fuentes de canon por un largo periodo de años y aquellos que comenzaron a recibirlo como resultado del boom de precios de recursos naturales.

Una primera mirada a esta evidencia puede llevar a pensar que los comportamientos son diferentes entre distritos que han recibido canon por un largo periodo de tiempo, y aquellos que recién lo están haciendo a raíz del boom. Así, se puede plantear una hipótesis sobre la posibilidad de encontrar patrones de gasto diferenciados según el tipo de grupo al cual pertenece el distrito.

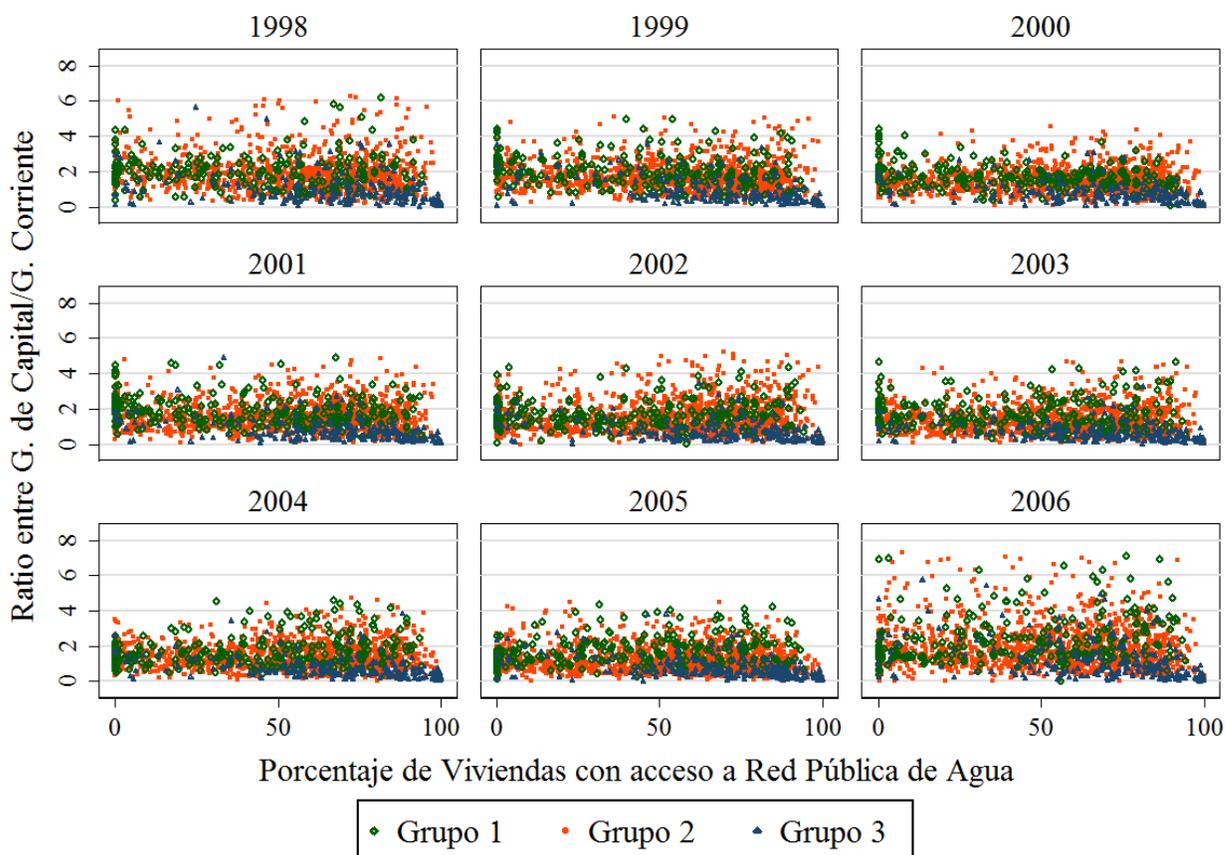
Como una primera aproximación a los patrones de gasto, desde una mirada agregada, se analizó si existe alguna relación entre el Porcentaje de Viviendas con acceso a Red Pública de Agua y el Ratio de Gasto de Capital sobre Gasto Corriente, diferenciándose entre los tres grupos creados. Como se sabe, la provisión de agua potable y saneamiento es una responsabilidad municipal, excepto en la capital de la República. Si en los distritos donde hay un déficit de cobertura de agua potable, se observa altos gastos de capital, se tendrían indicios de mejoras en la calidad del gasto. Debe ser reconocido que este es un análisis muy preliminar y tendría que ser profundizado, examinando las diferentes partidas en las que efectivamente gastaron los gobiernos locales.

El Gráfico N° 9 muestra el ploteo de las variables. En este caso, llama la atención que los dos primeros grupos se encuentran distribuidos de forma uniforme pero sin ningún patrón definido, ni de forma transversal ni temporal. Recordemos, sin embargo, que la hipótesis planteada tiene un supuesto muy fuerte, cual es que las asignaciones del gasto a nivel local provienen de ejercicios de planeamiento de largo plazo, lo que, a pesar de la prolongada tradición democrática en la elección de autoridades locales, no es necesariamente cierto.

¹⁹ El Anexo # 5 contiene los gráficos que muestran el resultado del análisis de clusters.

Gráfico N° 9

Porcentaje de Viviendas con acceso a Red Pública de Agua y Ratio de G. Capital y G. Corriente según Clusters, 1998-2006



Fuente: MEF – SICON. Elaboración propia.

Una de las preguntas que surgen de este análisis agregado es si se quiere medir la calidad del gasto, es decir, los efectos de lo gastado, o analizar si el formulador de políticas tomó las decisiones adecuadas para tratar de resolver un problema. En el primer caso, se trata de una aproximación al desempeño. En el segundo caso, por el contrario, se trata de una respuesta política. Este tipo de preguntas obliga a un análisis desagregado tanto del tipo de gasto como de la institucionalidad a nivel local; ambas tareas están fuera del alcance de este trabajo, pero se plantean como posibles avenidas de trabajo futuro.

5. Conclusiones: Pugnas distributivas y el boom de los recursos naturales

Sobre la base de la investigación, ¿qué imagen de conjunto se forma? En primer lugar, es evidente una suerte de “consenso conservador” en el manejo presupuestal, formado en la década de los años noventa, como respuesta a la debacle económica de finales de los años ochenta. Esa debacle no solo cambió la cultura política del país, también debilitó a los actores políticos y sociales y estrechó los parámetros dentro de los cuales se da la deliberación política. Todo esto

le da al proceso de elaboración del presupuesto peruano una fuerte carga inercial, que además se asienta en la continuidad de una tecnocracia y *policy networks* que de una manera u otra han mantenido posiciones e influencia de manera continua en el manejo presupuestal y en las grandes decisiones de política pública. Lo conservador se interpreta así en el sentido literal de “conservar el pasado”, de no modificar el pasado, es decir, la asignación presupuestal del año anterior; y no necesariamente en el sentido de “favorecer a los privilegiados”.

No perdamos de vista, además, que estamos ante un Estado que, durante los años noventa, tuvo una “reconstitución autoritaria”, que fortaleció algunas áreas claves para el manejo macroeconómico y la promoción de la inversión privada. Se crearon así las denominadas “islas de eficiencia” dentro del aparato del Estado; al mismo tiempo que se debilitaron otras estructuras de la administración pública, en particular, las vinculadas a sectores sociales²⁰.

El principal papel en el proceso de elaboración del presupuesto público está en el poder ejecutivo, más precisamente en el Viceministerio de Hacienda dentro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Entrevistas realizadas sugieren que la inflexibilidad e inercia proviene del Viceministerio de Hacienda, capaz de imponerse en ocasiones al propio Ministro de Economía. La impresión es que solo con una fuerte y constante presión política proveniente del ministro, del Presidente de Consejo de Ministros y del propio Presidente de la República es que los cambios en la asignación presupuestal pueden llevarse a la práctica. El MEF presenta el proyecto de presupuesto a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) para su discusión, y luego al Congreso de la República para su aprobación. En general, los cambios que se logran introducir en el proyecto de presupuesto, tanto en el Consejo de Ministros como en el Congreso, resultan marginales. La razón principal está en el hecho de que no existen fuerzas políticas o sociales con la suficiente capacidad de presión y al mismo tiempo con la suficiente sofisticación técnica como para hacer posibles modificaciones importantes. Políticos entrevistados señalan que ellos tratan de que sus proyectos o intereses específicos sean incluidos en el proyecto de presupuesto, porque son conscientes de que, una vez elaborado, las posibilidades de modificarlo son muy pequeñas. Por lo tanto, el debate de la ley de presupuesto en el Congreso es más ritual que sustantivo, y ello no se explica porque el partido de gobierno tenga o no mayoría legislativa²¹. En el Congreso, cada representante pugna por más presupuesto para el departamento que lo eligió, pero en general ni como representantes de una región ni como representantes de una bancada partidaria tienen la fuerza suficiente como para “torcer el brazo” del MEF. Dado el nivel de fragmentación política y la debilidad de las agrupaciones y representantes políticos en el Congreso, muchos lectores se alegrarán con el resultado.

Los congresistas no pueden gestionar ni ejecutar directamente, proyectos de inversión en sus circunscripciones, por lo que su trabajo consiste básicamente en hacer “lobby” ante el poder ejecutivo por los proyectos de su interés, y aprovechar todas las oportunidades que se presentan para lograr que sean incluidos en algún renglón del presupuesto. Dadas las restricciones que tiene la ley de presupuesto, modificar la ley de canon se convirtió en un espacio para la pugna

²⁰ Al respecto, ver Burt (2009).

²¹ En los últimos años, tanto el gobierno de Alejandro Toledo como el de Alan García contaron con mayoría parlamentaria, mediante acuerdos informales y *ad hoc* con los diversos grupos políticos para los diversos temas de debate. La única alianza formal fue la establecida entre Perú Posible y el Frente Independiente Moralizador durante el gobierno de Toledo.

distributiva. Los proyectos de ley de modificación del canon minero son presentados a la Comisión de Energía y Minas del Congreso, que está encargada de evaluar y aprobar los proyectos del sector antes de pasarlos al debate en el pleno. Todas las comisiones del Congreso son renovadas anualmente junto con la Mesa Directiva, a través de una intensa negociación política. Las presidencias de comisiones son una excelente oportunidad para sobresalir, captar la atención de los medios, y lograr mayor capacidad de presión sobre el poder ejecutivo.

Ahora bien, ¿son los congresistas de cada región los actores políticos más importantes con los que tiene que negociar el poder ejecutivo? No necesariamente: con la elección de presidentes regionales desde 2002, tenemos ahora la constitución de un actor importante, con capacidad de gasto, a diferencia de los congresistas. La “primera generación” de presidentes regionales (2002-2006) mostró una escasa capacidad de incidencia política, que se limitó generalmente cumplir funciones de intermediación en contextos de conflictos y protestas regionales. Sin embargo, la “segunda generación” (2006-2010) se muestra en general con más peso y protagonismo político, al punto de que parecen ser más importantes que los congresistas en las pugnas distributivas. Recordemos que, en los años del boom, los gobiernos regionales han crecido mucho en términos presupuestales, tienen cada vez mayores competencias y funciones, y se muestran capaces de negociar directamente con el poder ejecutivo sin pasar por el Congreso. En los últimos años, se ha formado la Asamblea Nacional de Presidentes Regionales, por iniciativa de estos, como espacio de concertación y negociación conjunta con el gobierno central. Existe también la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), que estuvo muy venida a menos, pero que se está activando recientemente bajo el liderazgo del alcalde de Trujillo. La ANPR se ha reunido en varias ocasiones con el representante de la PCM y con el Presidente de la República logrando mucha visibilidad política, ha cumplido funciones importantes de mediación ante conflictos sociales, y poco a poco han conseguido también compromisos en torno a proyectos de inversión. Con todo, todavía puede afirmarse que la lógica descentralista en el Perú tiene un dinamismo que va “de arriba para abajo”, proveniente del poder ejecutivo, no tanto resultado de la presión o movilización de autoridades “desde abajo”, desde ámbitos subnacionales.

El panorama descrito, signado por negociaciones *ad-hoc*, muy particularistas, ha acentuado los problemas de eficiencia del Estado y las posibilidades de un gasto social más “pro-pobre”²². Esto, por supuesto, no implica negar la reducción de la pobreza ocurrida en los últimos años. Según el Informe del cumplimiento de las metas del milenio 2008, la tasa de pobreza total pasó de 54.4% en 2002 a 36.2% en 2008, y la tasa de pobreza extrema del 23.9% en 2002 a 12.6% en 2008. Teóricamente, si existieran gobiernos con firmes intenciones redistributivas y cuadros técnicos capaces de llevar a la práctica los programas partidarios, probablemente podrían imponer grandes cambios en las asignaciones presupuestales; el tema es que los últimos gobiernos (García, Toledo, Paniagua), han sido gobiernos sin programas o ideologías fuertes respecto a qué hacer con el presupuesto o para definir su grado de compromiso con la redistribución, sin técnicos, cuadros suficientes, u orientación política como para imponer criterios alternativos a los tradicionales o aquellos defendidos por los técnicos presentes en el MEF, en aras de la estabilidad macroeconómica. Los gobiernos tienden a comportarse de manera más pragmática, y todo esto refuerza la continuidad antes que el cambio.

²² Ver Mejía-Acosta (2008).

Como adelantamos en la introducción, nuestro examen del destino de los recursos del boom de precios de los recursos naturales, nos ha llevado a examinar tanto los niveles extraordinarios en que se ha traducido a nivel tributario, de exportaciones y de creación de fondos, pero también las dificultades en la planificación del destino de los recursos –no solamente porque fueron muy altos muy rápidamente sino también porque hubo varios cambios normativos significativos sobre los criterios de asignación. Con un sistema débil de agrupaciones políticas, donde el poder ejecutivo domina la agenda y la asignación del presupuesto a través del MEF, hemos visto que el nivel de los recursos del canon han cambiado mucho en el tiempo y han dificultado una planificación efectiva del gasto por parte de los responsables.

Nuestras preguntas iniciales y válidas para cualquier recurso público: ¿Cómo se asignan los recursos estatales? O ¿Con qué criterios?, cobraron efectivamente un significado diferente en presencia del boom de precios de recursos naturales. Nuestro trabajo ha encontrado que, en la determinación del uso de los recursos del “boom”, no han primado grandes intereses políticos o sociales claramente articulados; por el contrario, parecen haber primado factores coyunturales, inercias institucionales, una búsqueda de legitimación política de los gobiernos, así como iniciativas puntuales de grupos que aprovechan coyunturas favorables. No hemos encontrado evidencia de que haya mejorado la calidad del gasto público, entendiendo por este un gasto que privilegie los sectores sociales (Educación, Salud, Mujer y Desarrollo Humano) o que reduzca las brechas locales de infraestructura (cobertura de agua y saneamiento a nivel local).

En este contexto, la negociación política por el presupuesto se da en los márgenes del mismo, sin afectar el manejo macroeconómico general. La imagen que emerge es la de un país en el que, dada la debilidad de los partidos y de los actores regionales, la lógica de asignación de recursos está guiada por la relativa fortaleza de redes tecnocráticas en sectores clave del Estado, y búsquedas de legitimidad política de corto plazo por parte del gobierno central y otros actores. Esto explica al mismo tiempo la continuidad y estabilidad de la política macroeconómica, como los escasos resultados en cuanto a la calidad del gasto público.

Nuestro trabajo abre varias preguntas para la investigación futura. Falta conocer qué pasa a nivel local, cuáles son las interacciones políticas locales para las decisiones presupuestales, si se ha fortalecido la capacidad de formulación y gestión de proyectos en las municipalidades, o si, a pesar de la fragmentación política, los concejos municipales han sido capaces de cumplir con sus funciones en cuanto a la provisión de infraestructura se refiere, con los ingentes recursos provenientes del canon. Otra línea de investigación es el análisis de los cambios resultantes a raíz de la depresión en los precios de recursos naturales: ¿se regresó al equilibrio anterior? ¿Se diversificaron fuentes de ingresos? ¿Se establecieron diferentes canales de negociación con las empresas o los gobiernos regionales? Finalmente, subsiste la gran pregunta de qué pasó con la calidad del gasto público.

Bibliografía

- Publicaciones

Alcázar, Lorena, y Rodrigo Lovatón (2006). “Balance de los Primeros Años de la Transferencia de Programas Sociales a los Gobiernos Locales”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.grade.org.pe/download/docs/Transferencia%20de%20Foncodes%20y%20Pronaa%20-%20completo.pdf> (revisado el día 07.01.2010).

Barrantes, Roxana (2009). *Fondos especiales. La manera económica de hacer políticas redistributivas en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Barrantes, Roxana (2008). “La economía de los recursos naturales: escasez, agotamiento, regalía, explotación y otros conceptos sujetos a evaluación moral”, en *Revista Themis*, N° 56. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Barrantes, Roxana, Patricia Zárate y Anahí Durand (2005). *“Te quiero pero no”: minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Burt, Jo-Marie (2009). *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima, IEP-SER.

Carranza, Luis, Jorge Chávez y José Valderrama (2007). “La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano”. Washington D.C., BID, Documento de Trabajo CS-102.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2007). “Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007”. División de Estadística y Proyecciones Económicas. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/8/32598/P32598.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/deype/tpl/top-bottom.xsl> (revisado el día 07.01.2010).

Congreso de la República (2009). Reportes parlamentarios del congresista Juan Carlos Eguren sobre el Ranking del Avance de la Ejecución de los Gobiernos Regionales. Lima

Cotler, Julio (coord.). *Poder y cambio en las regiones*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos – PNUD, 2009.

Garfias, Marcos (2009). “La investigación en la universidad pública regional y los fondos del canon, 2004 – 2008”. Informe final, Consorcio de Investigación Económico y Social – CIES, Instituto de Estudios Peruanos – IEP, Lima.

Mejía, Andrés (2008). “Do legislatures —and legislators— matter for poverty reduction?”. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.

Ministerio de Economía y Finanzas (2009). “Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011-revisado”, a junio de 2009. Lima.

Tanaka, Martín, Sofía Vera y Rodrigo Barrenechea (2009). “Think tanks y partidos políticos en el Perú: precariedad institucional y redes informales”, en: Enrique Mendizabal y Kristen

Sample, eds.: *Dime a quien escuchas... think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima, IDEA Internacional - ODI, p. 209-239.

Tanaka, Martín, y Carolina Garay (2009). “Las protestas en el Perú entre 1995 y el 2006”. En: Grompone, Romeo, y Martín Tanaka, eds.: *Las protestas sociales en el Perú actual. Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, p. 59-123.

Tanaka, Martín, y Sofía Vera (2008). “El ‘neodualismo’ de la política peruana” En: *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, n° 1, 2008. Santiago, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. p. 347-365.

Tanaka, Martín, y Sofía Vera (2007). “Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión”. En: *Revista de Ciencia Política*, vol. XXVII, número especial 2007. Santiago, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 235-248.

Tanaka, Martín (2002). “La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo? Documento de Trabajo n° 125. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

- Normatividad

Constitución de 1979. “Constitución para la República del Perú”, promulgada el 12 de Julio de 1979.

Constitución de 1993. “Constitución Política del Perú de 1993”, promulgada el 29 de diciembre de 1993.

Ley N° 27506. “Ley de Canon”, publicada el 10 de julio de 2001.

Ley N° 28077. “Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27506, Ley de canon, publicada el 26 de septiembre de 2003.

Ley N° 28332. “Ley del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP)”, publicada el 16 de agosto del 2004.

Decreto Legislativo 708. “Promulgan Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero”, publicado el 14 de noviembre de 1991.

Decreto Supremo N° 014-92-EM. “Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería”, publicado el 4 de junio de 1992.

Decreto Supremo N° 88-95-EF. “Establecen la participación del Canon Minero que corresponde a los respectivos gobiernos locales y regionales”, publicado el 25 de mayo de 1995.

- Páginas Web

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) – [http:// www.bcrp.gob.pe](http://www.bcrp.gob.pe)

Defensoría del Pueblo - [http:// www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

Diario Oficial El Peruano – [http:// www.elperuano.com.pe](http://www.elperuano.com.pe)

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) – [http:// www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) – <http://www.mef.gob.pe>

Sistema de Integración Contable de la Nación (SICON) -
http://cpn.mef.gob.pe/cpn/sicon_2006.html

Organización Mundial de la Salud (OMS) -

http://www.who.int/whosis/whostat/EN_WHS09_Table7.pdf (revisado el día 07.01.2010)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) -

<http://stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?FileId=201> (revisado el día 07.01.2010)

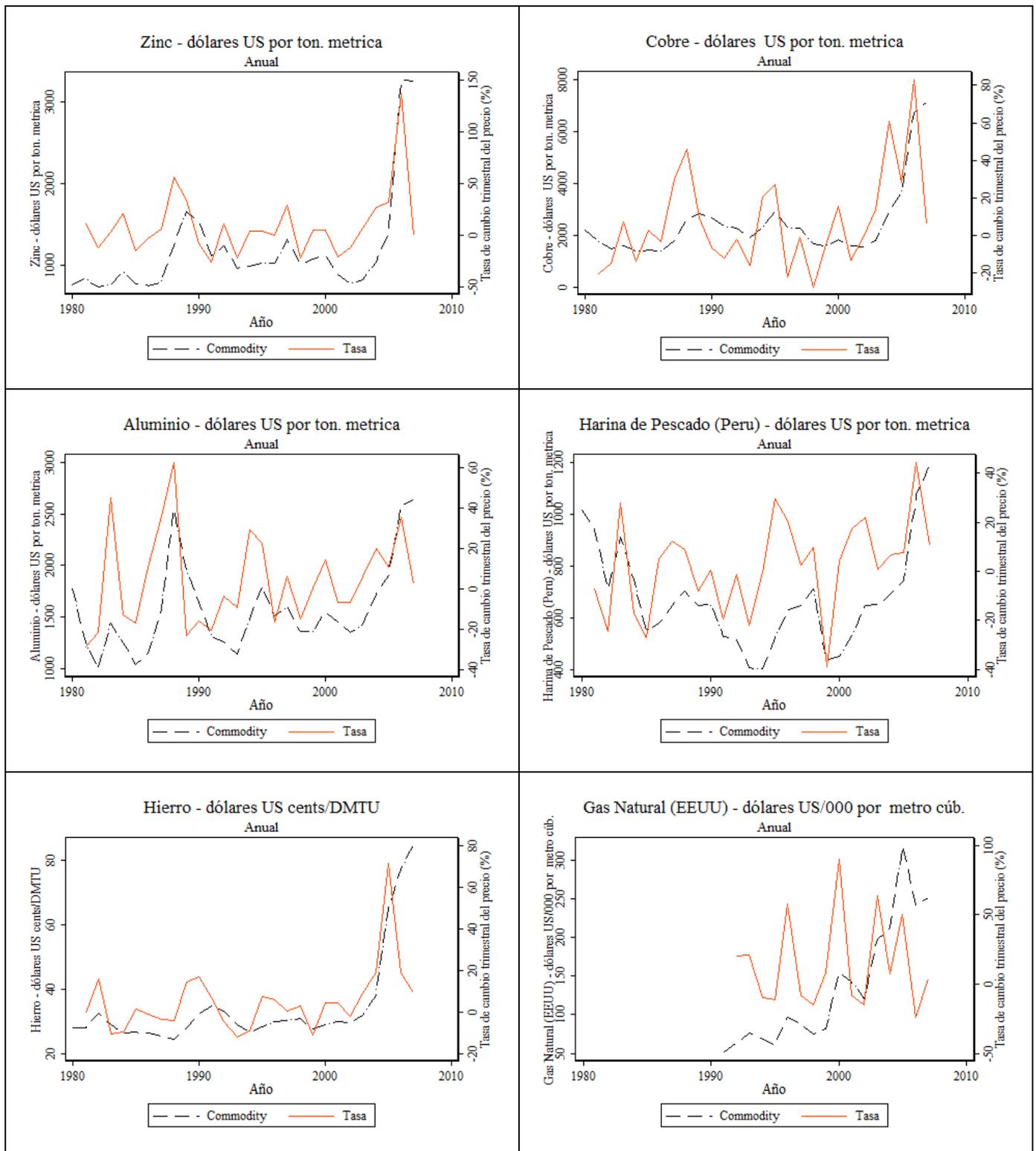
Presidencia del Consejo de Ministros (2009). “Informe del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Perú 2008”. Resumen Ejecutivo. Lima: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.onu.org.pe/upload/documentos/IODM-Peru2008.pdf> [revisado el día 05.02.2010]

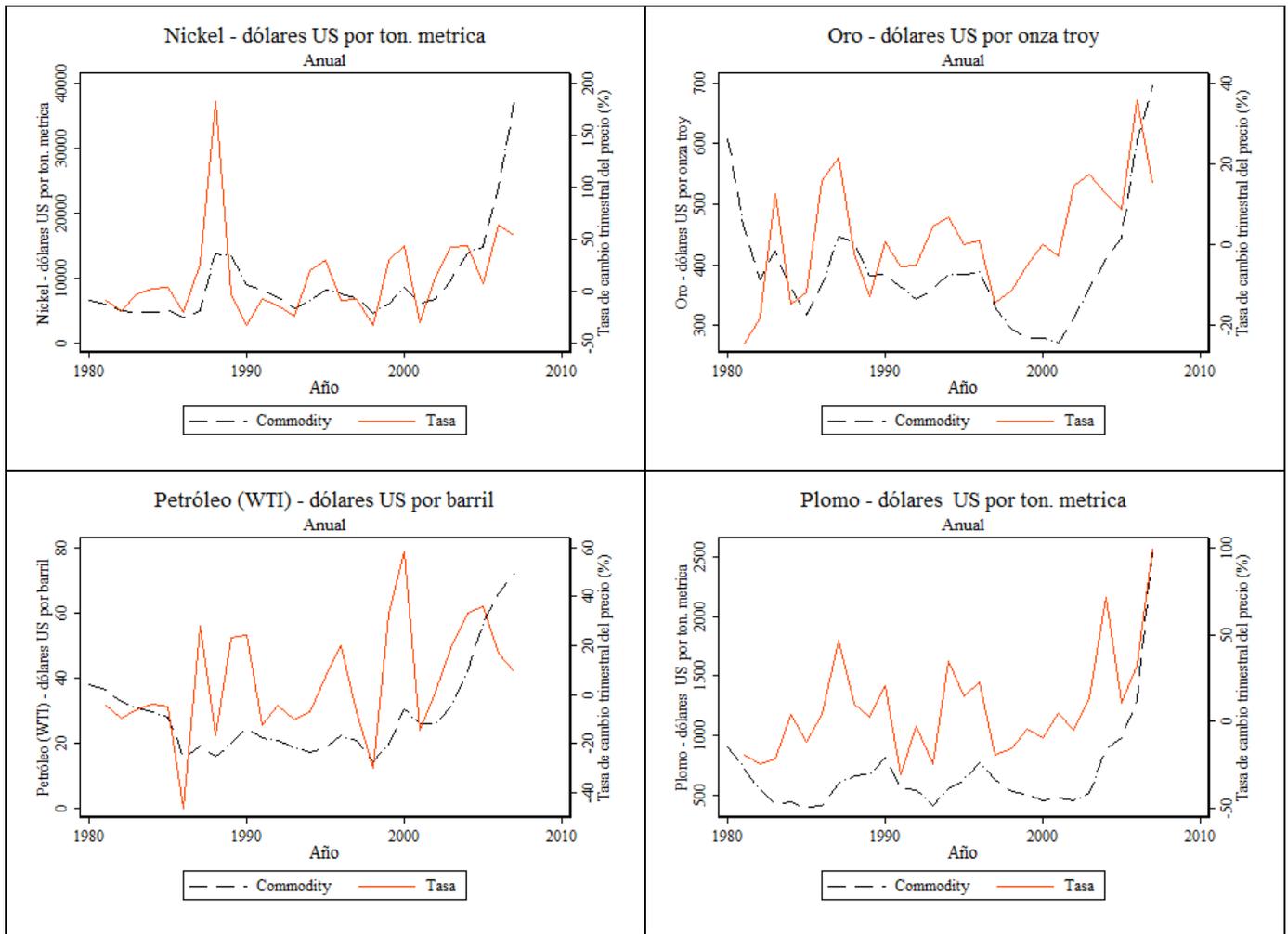
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) – <https://www.sunat.gob.pe>

Transparencia Económica – <http://transparencia-economica.mef.gob.pe>

United Nations Development Programme (UNDP) - <http://hdrstats.undp.org/es/indicators/>

Anexo # 1: PRECIOS DE PRINCIPALES COMMODITIES, 1980 - 2008



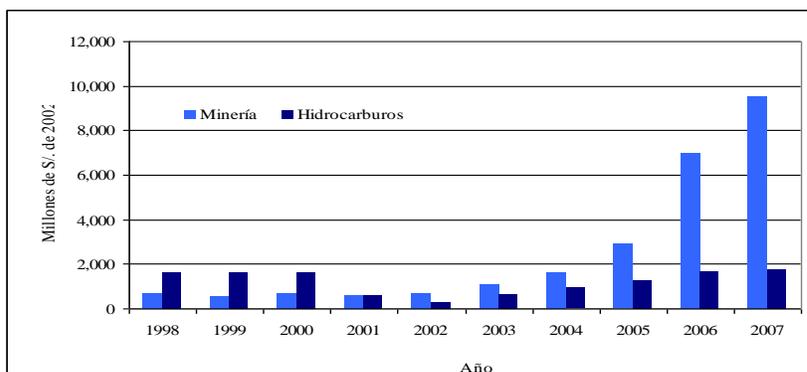


Fuente: IMF – Statistics.

Anexo # 2: EVOLUCIÓN DEL APORTE FISCAL

Gráfico N° 2.1

Tributos internos por actividad minera y por explotación de hidrocarburos, 1998 – 2008 (millones de nuevos soles de 2002)

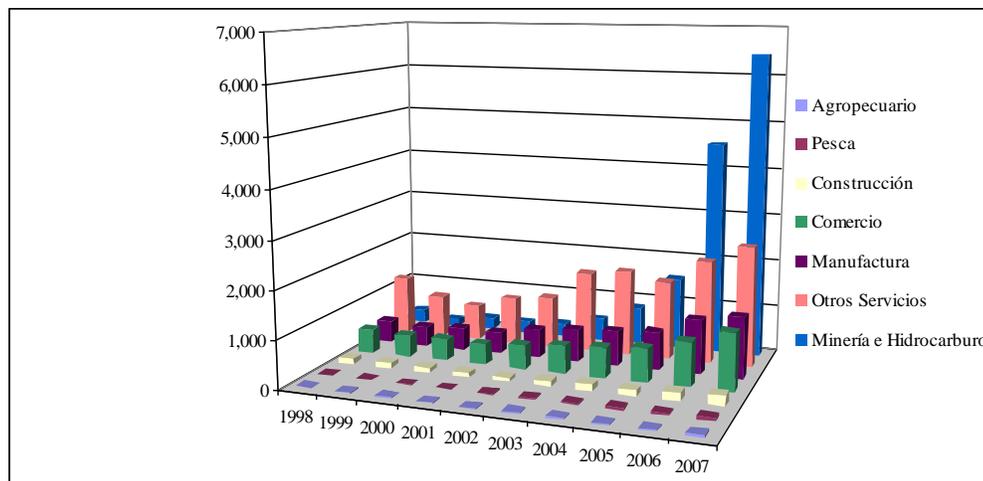


Fuente: SUNAT, INEI. Elaboración propia.

Nota: Como deflactor se utiliza el promedio anual del IPC de Lima.

Gráfico N° 2.2

Ingresos recaudados por la SUNAT – Impuesto por Renta de Tercera Categoría según actividad económica, 1998 – 2007 (millones de nuevos soles de 2002)



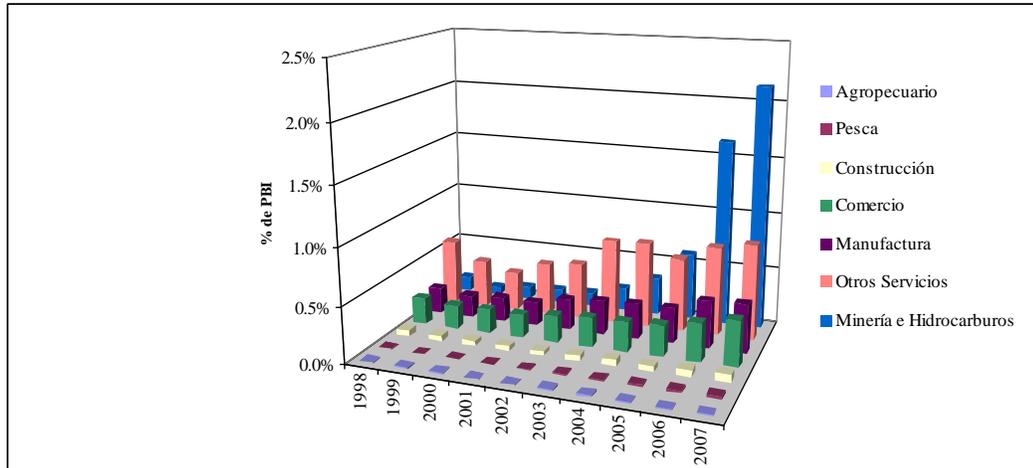
Fuente: SUNAT, INEI. Elaboración propia.

Nota 1: Como deflactor se utiliza el promedio anual del IPC de Lima.

Nota 2: *Otros servicios* incluye: Generación de Energía Eléctrica y Agua, Turismo y Hotelería, Transportes, Telecomunicaciones, Intermediación Financiera, Administración Pública y Seguridad Social, Enseñanza, Salud, Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler, Servicios Sociales y de Salud, Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales, etc.

Gráfico N° 2.3

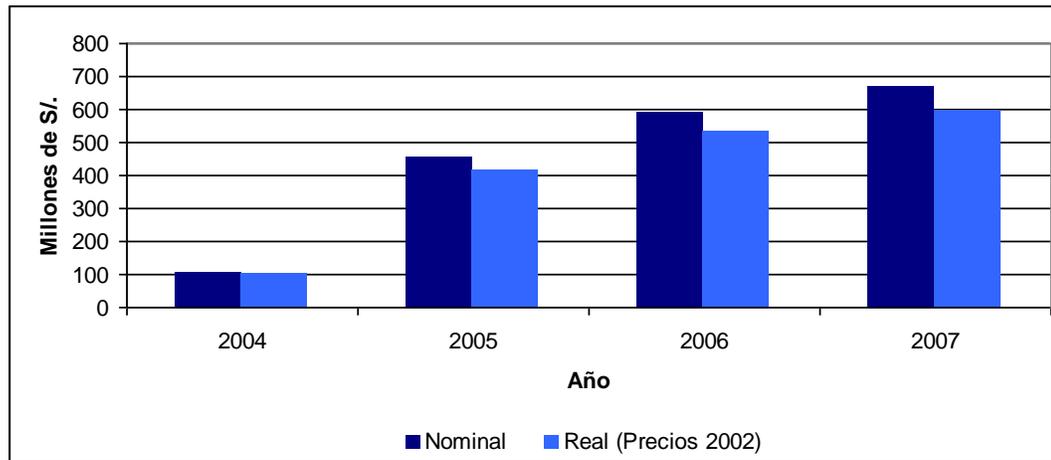
Ingresos recaudados por la SUNAT – Impuesto por Renta de Tercera Categoría según actividad económica, 1998 – 2007, % de PBI



Fuente: SUNAT, INEI, BCRP. Elaboración propia.

Nota 1: *Otros servicios* incluye: Generación de Energía Eléctrica y Agua, Turismo y Hotelería, Transportes, Telecomunicaciones, Intermediación Financiera, Administración Pública y Seguridad Social, Enseñanza, Salud, Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler, Servicios Sociales y de Salud, Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales, etc.

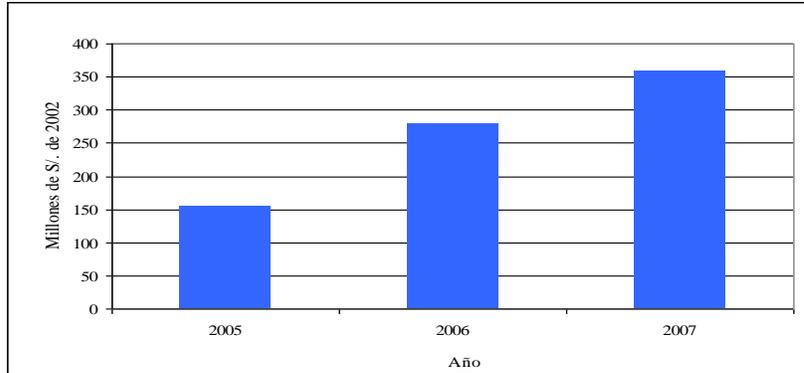
Gráfico N° 2.4
Regalías de la Explotación del gas natural, 2004 – 2007
Millones de S/.



Fuente: Transparencia Económica – MEF. Elaboración propia.

Nota: Para obtener el monto de regalías se utilizó el monto de Canon Gasífero, que equivale al 50% de las mismas.

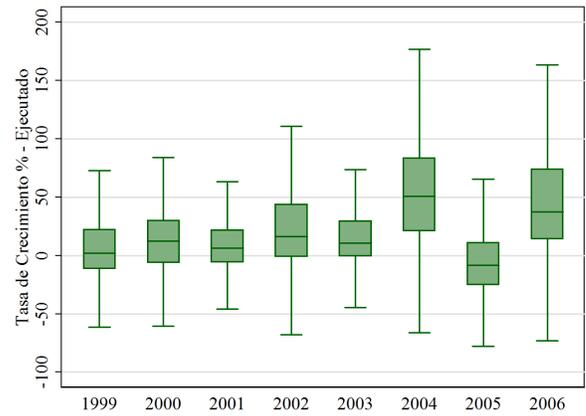
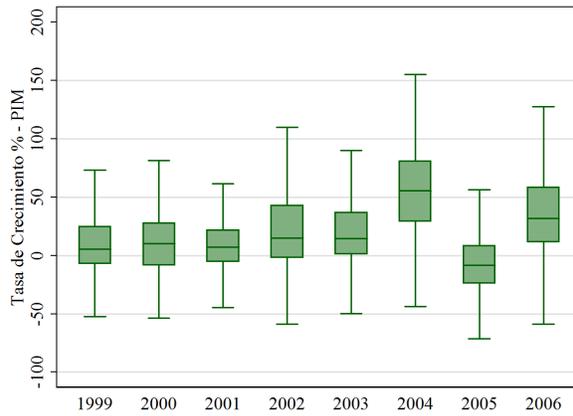
Gráfico N° 2.5
Regalías Míneras, 2005 – 2007
Millones de S/.



Fuente: MEF – Transparencia Económica. Elaboración propia.

Anexo # 3: DISTRIBUCIÓN DE TASA DE CRECIMIENTO DE GASTO DE GOBIERNOS LOCALES – 1999-2006.

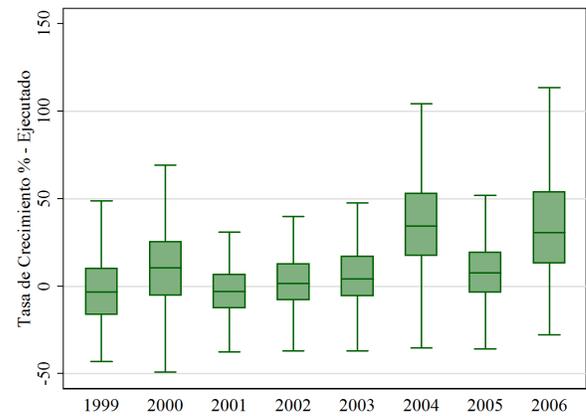
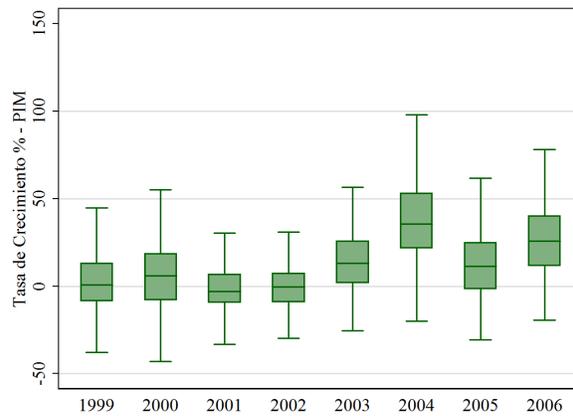
Gobiernos Distritales



Fuente: SICON – MEF

Nota: Valores extremos han sido excluidos

Gobiernos Provincial



Fuente: SICON – MEF

Nota: Valores extremos han sido excluidos

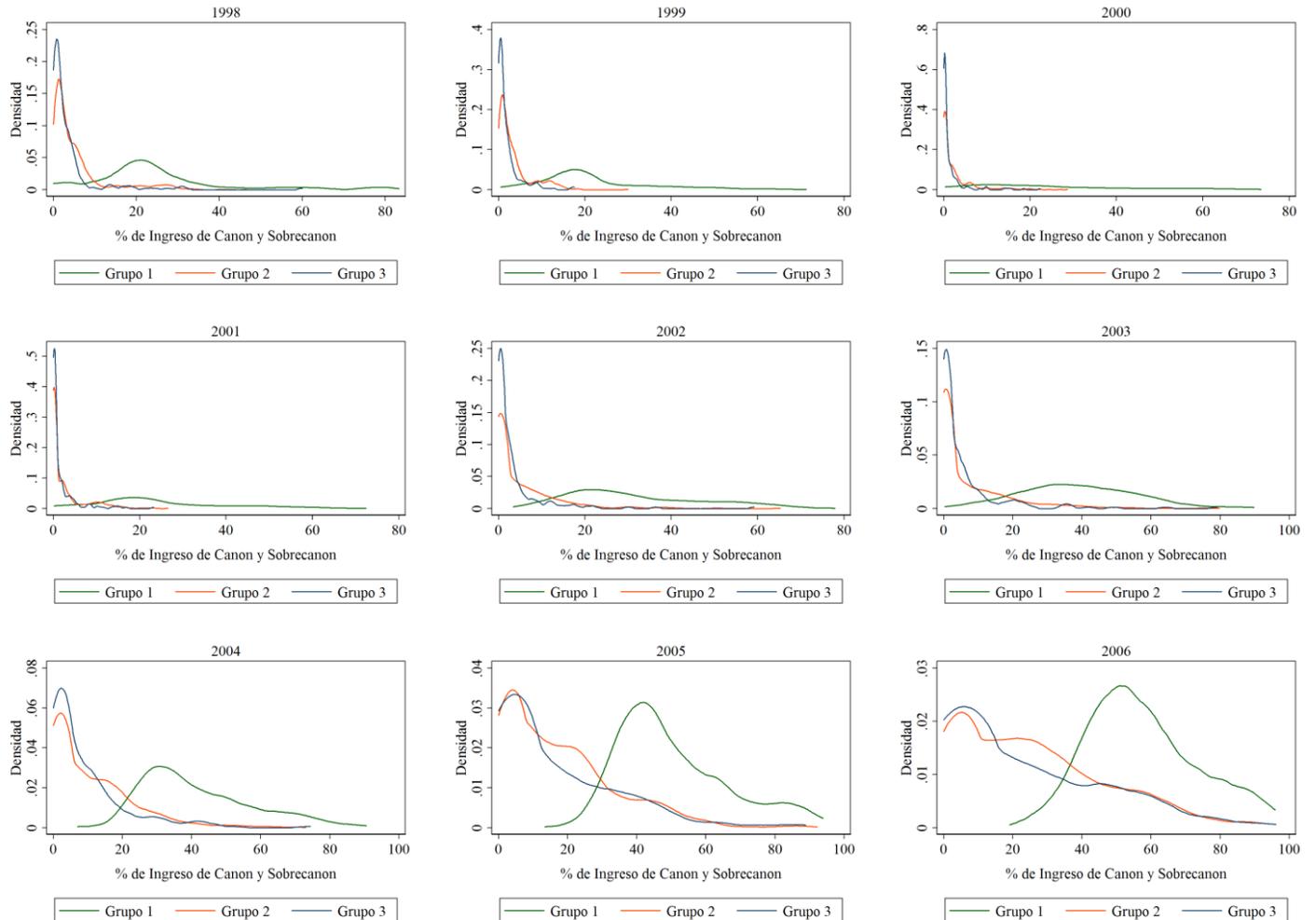
Anexo # 4: METODOLOGÍA DE CLUSTERS.

1. Para cada año, se realizaba un conglomerado de k medias. Esto quiere decir que se elegían tres distritos aleatoriamente y, a partir de ellos, se comenzaban a conglomerar utilizando la distancia L2 (euclídeana) para las variables “Porcentaje de Ingreso de Canon” y “Porcentaje de Ingreso de RDR”. Se convino en que el primer grupo fuera siempre el que tuviera la mayor media de “Porcentaje de Ingreso de Canon” y el tercero tuviera la menor media de “Porcentaje de Ingreso de Canon”. Esto permitía tener diferenciados los distritos por “Altos ingresos de canon” (Grupo N° 1), “Ingresos medios de canon” (Grupo N° 2) o “Ingresos bajos de canon” (Grupo N° 3).
2. Una vez definidos los conglomerados para cada uno de los años del periodo 1998 – 2006, se contabilizó para cada localidad, cuantas veces había estado en cada Grupo. El gobierno local se asignaba a aquel grupo al cual había sido asignado la mayor cantidad de veces.
3. Los pasos 1 y 2 se realizan muchas veces para que la composición de los grupos no dependa de la elección de los tres distritos iniciales

Anexo # 5: RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE CLUSTERS.

Gráfico N° 5.1.

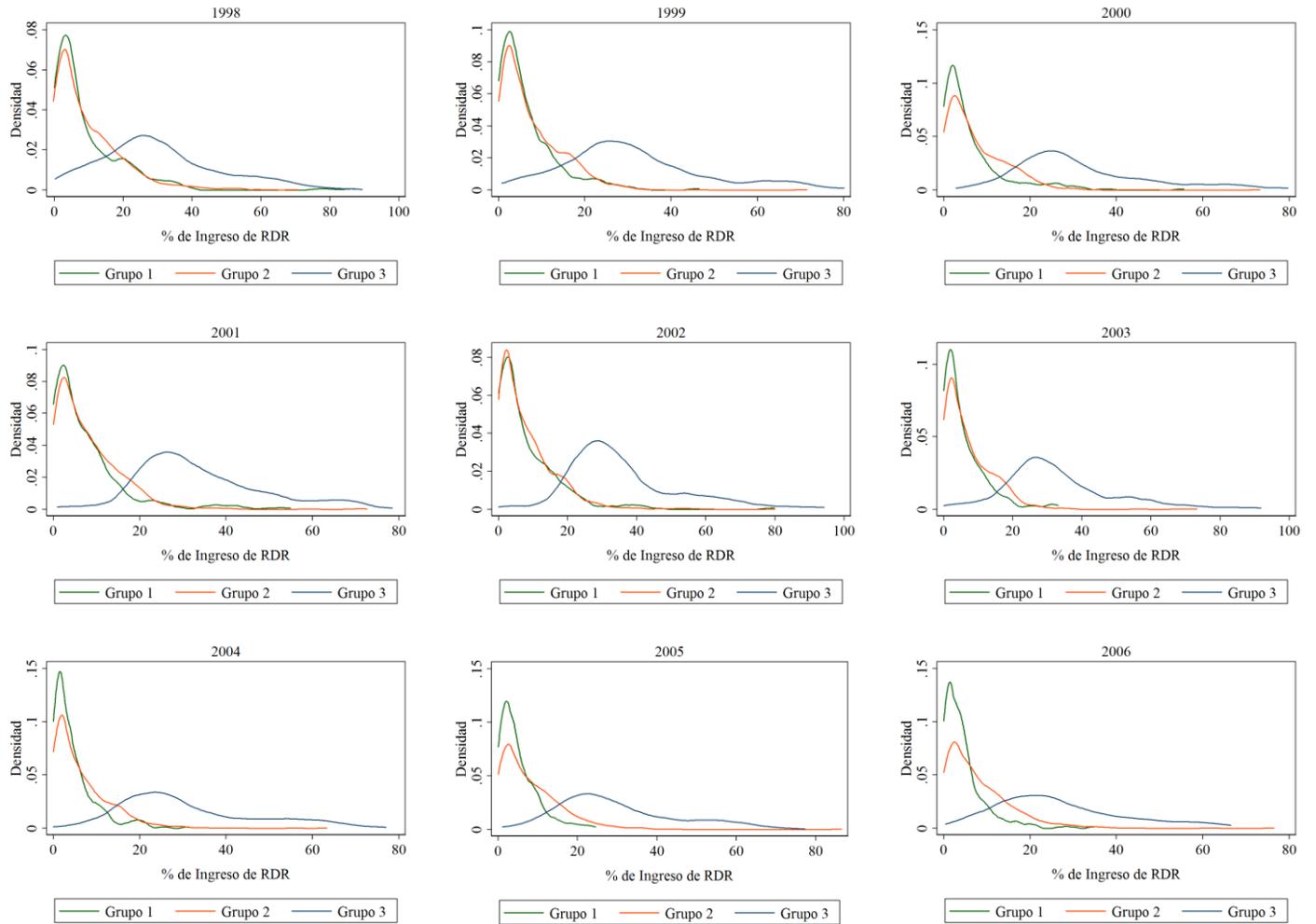
Distribución Estimada de Gobiernos locales de Porcentaje de Ingresos de Canon y Sobre canon según Clusters, 1998-2006



Fuente: MEF – SICON. Elaboración propia.

Gráfico N° 5.2

Distribución Estimada de Gobiernos locales de Porcentaje de Ingresos de RDR según Clusters, 1998-2006



Fuente: MEF – SICON. Elaboración propia.

Distribución Territorial de Clusters



