

Documento de Trabajo 52

Transparencia de los ingresos y pagos en las industrias extractivas

Juana R. Kuramoto

Esta investigación fue financiada por OXFAM América, dentro del marco de la iniciativa internacional “Publish What You Pay”, que insta a las corporaciones de las industrias extractivas a hacer públicos los ingresos y pagos generados en sus proyectos de gas, petróleo y minerales.

Los documentos de trabajo que publica el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) buscan difundir oportunamente los resultados de los estudios que realizan sus investigadores. En concordancia con los objetivos de la institución, su propósito es suscitar un intercambio con otros miembros de la comunidad científica, que permita enriquecer el producto final de la investigación, de modo que esta llegue a aprobar sólidos criterios técnicos para el proceso político de toma de decisiones.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE, ni de las instituciones auspiciadoras.

Lima, 2007

Impreso en el Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2007-10663

ISBN: 978-9972-615-44-3

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE
Av. del Ejército 1870, San Isidro, Lima
Octubre de 2007

CENDOC/GRADE

KURAMOTO, Juana

Transparencia de los ingresos y pagos en las industrias extractivas

Lima: GRADE, 2007. – 128 p.

(Documento de trabajo, No.52).

EMPRESAS MINERAS / INDUSTRIA PETROLERA /
GAS NATURAL / INGRESOS FISCALES / CONTROL
FISCAL / REGULACIÓN ECONÓMICA / ASPECTOS
LEGALES / PERÚ

Índice

1.	Introducción	7
2.	Iniciativas de transparencia de los ingresos y pagos en las industrias extractivas	11
2.1	Iniciativas de transparencia por parte de los gobiernos	12
2.2	Iniciativas de transparencia por parte de las empresas	17
2.3	Iniciativas de transparencia que involucran a gobiernos y empresas	21
3.	La transparencia fiscal como marco para las iniciativas de transparencia de las industrias extractivas	23
3.1	Enfoque legal	23
3.2	Marco regulatorio del manejo presupuestario	26
3.3	La descentralización como contexto	27
3.4	Estado actual de la transparencia fiscal en el Perú	30
4.	Transparencia de los ingresos fiscales recibidos de las industrias extractivas	43
4.1	Ingresos que perciben los gobiernos regionales y locales por las actividades extractivas	43
4.2	Usos de los ingresos de las industrias extractivas en el Perú	61
4.3	Manejo de los ingresos fiscales provenientes de las industrias extractivas en Colombia, Chile y Perú	66
5.	Legislación y principales prácticas de transparencia de los pagos hechos por las empresas	71

5.1	La información de interés público en manos de los privados	71
5.2	Marco regulatorio y transparencia en las industrias extractivas en el Perú	75
5.3	Algunos indicadores de transparencia de las empresas mineras que operan en el Perú	78
5.4	Participación de las empresas en la iniciativa del EITI	81
6.	Propuestas para incrementar la transparencia de ingresos y pagos de las industrias extractivas	89
6.1	Recomendaciones para mejorar la transparencia de los ingresos y sus usos	89
6.2	Recomendaciones para mejorar la transparencia de los pagos	91
6.3	Recomendaciones generales	92
7.	Conclusiones	95
8.	Bibliografía	99
	Anexos	103
	Anexo 1	105
	Anexo 2	114
	Otras publicaciones de GRADE	117

1. INTRODUCCIÓN¹

Las industrias extractivas han experimentado un gran dinamismo durante la década de los noventa. América Latina ha sido una de las regiones más beneficiadas por la inversión minera. Por un lado, cuenta con una gran riqueza geológica. Por otro, la mayoría de los países realizaron cambios sustanciales en su manejo económico y en sus legislaciones para promocionar la inversión privada nacional o extranjera.

Como resultado, se estima que en la última década la región ha captado en promedio una cuarta parte de los presupuestos de exploración minera, con una participación máxima de 28% en 2000 (Metals Economics Group, 2007). En el Cuadro 1 se puede apreciar que la participación de América del Sur se redujo a 24% en 2006, aunque

Cuadro 1
Destino de los presupuestos de exploración minera (%)

Año / Presupuesto	1995 (US\$ 3.52 billones)	2000 (US\$ 2.6 billones)	2005 (US\$ 5.2 billones)	2006 (US\$ 7.1 billones)
Estados Unidos	10	10	8	8
Canadá	13	15	19	19
América del Sur	27	28	23	24
Sudeste Asiático / Pacífico	12	9	4	4
África	12	13	17	16
Australia	19	17	13	11
Resto del mundo	7	8	16	18

Fuente: Metals Economics Group (2007)

¹ La elaboración de este documento ha contado con la valiosa colaboración de Juan Manuel Briceño.

no en términos absolutos pues captó US\$ 1.7 billones de inversión en exploración. Perú ocupó el sexto lugar en la atracción de la inversión con 5%, después de Canadá (19%), Australia (11%), Estados Unidos (8%), México (6%) y Rusia (5%).

A pesar de que estas cifras representan importantes ingresos para los países receptores de la inversión, ello no se ha traducido necesariamente en un impulso decisivo para el desarrollo económico. Como consecuencia, ha resurgido la tesis de “La maldición de los recursos naturales”. Los estudios de Sachs y Warner (1995) y posteriormente de Ross (2001) apuntan a señalar que los países dotados de recursos naturales experimentan tasas de crecimiento menores que los países menos dotados. Sin embargo, estos estudios no encuentran una relación causal, por lo cual no se puede afirmar que los recursos naturales generen poco crecimiento y, menos aún, recomendar que los países no exploten sus recursos.

En vez de ello, estudios como los de Auty (1992) encuentran que lo que genera poco crecimiento es el mal uso de los recursos fiscales generados por las industrias basadas en recursos naturales. Muchos de los países usan estos ingresos para financiar consumo en vez de inversión y, en consecuencia, no pueden reemplazar el capital natural por otro tipo de capital, que es una condición básica para generar un desarrollo sostenible. Recientemente, el Consejo Internacional en Minerales y Metales (ICMM) ha publicado un informe que trata de responder a la pregunta de por qué hay países que sí han sido exitosos en promover procesos de desarrollo sostenido a partir de sus industrias extractivas. En este informe indica que el resultado diferenciado tiene que ver con los sistemas de gobernabilidad, las instituciones y los procesos de formulación y ejecución de política pública que se ponen en funcionamiento en cada uno de los países. Para el ICMM, estos elementos y las interacciones que se dan entre los distintos grupos de interés determinan si las inversiones realizadas en minería reditúan altos o bajos retornos socioeconómicos (ICMM, 2006).

De cualquier manera, existen muchas experiencias negativas sobre el uso ineficiente, e incluso delictivo, de estos recursos. Las iniciativas del proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (MMSD) y de la Revisión de las Industrias Extractivas (EIR) realizadas por el Banco Mundial han llamado la atención sobre estas malas prácticas y sobre la necesidad de promover una mayor transparencia de los ingresos y pagos de estas industrias.

Este llamado ha captado el interés de organizaciones tan diversas como organismos multilaterales, gobiernos y ONG internacionales para promover una mayor transparencia. Es en este marco en el que se desarrolla el presente estudio. En la siguiente sección se describen las principales iniciativas de transparencia que se están impulsando en el ámbito internacional. La tercera sección se ocupa de los esfuerzos por hacer el manejo fiscal más transparente y de los avances que se han logrado al respecto. La cuarta sección analiza los instrumentos fiscales que permiten hacer un seguimiento de los ingresos fiscales provenientes de las industrias extractivas y los usos que se les da. Asimismo, se hace una comparación con la experiencia de Colombia y Chile, dos países con importantes industrias extractivas. La quinta sección analiza la legislación existente y evalúa si apoya la transparencia de los pagos hechos por las empresas al Estado. Asimismo, se describe la participación de las empresas de las industrias extractivas en la iniciativa EITI y el avance de esta última. Finalmente, se hacen algunas recomendaciones para incrementar la transparencia de ingresos y pagos en las industrias extractivas.

2. INICIATIVAS DE TRANSPARENCIA DE LOS INGRESOS Y PAGOS EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Los procesos de consulta del proyecto Minerales, Minería y Desarrollo Sustentable (MMSD) y la Revisión de las Industrias Extractivas por parte del Banco Mundial han dado como resultado una mayor conciencia sobre el impacto que las industrias extractivas tienen sobre el desarrollo nacional y local.

Ambos procesos de consulta mostraron que uno de los aspectos que genera descontento en las poblaciones locales es la falta de información sobre el uso de los recursos generados por estas industrias. La falta de conocimiento y de monitoreo de cómo los estados hacen uso de estos recursos genera un gasto ineficiente que contribuye poco al desarrollo. Más aún, hay algunas evidencias de corrupción y de financiamiento de actividades delictivas que hacen apremiante la necesidad de hacer un buen seguimiento de estos gastos.

Algunos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) han puesto en marcha iniciativas para hacer más transparentes los gastos de los gobiernos, así como los pagos que hacen las empresas a los gobiernos para salvaguardar la ética empresarial que debe regir toda transacción. Asimismo, hay organizaciones que creen que ambos, empresas y gobiernos, tienen que transparentar sus cuentas y el uso de los ingresos generados por las industrias extractivas para lograr una mejor gobernabilidad.

Es importante recordar que todas las iniciativas que se presentan en esta sección forman parte de un proceso de definición de nuevos estándares para las industrias extractivas. Los resultados no serán in-

mediatos, pero definitivamente describen una trayectoria hacia una mayor transparencia.

2.1 Iniciativas de transparencia por parte de los gobiernos

2.1.1 Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional²

Desde fines de los noventa, el Fondo Monetario Internacional ha promovido la transparencia fiscal de sus países miembros a través de los Reportes de Observancia de Códigos y Estándares Fiscales (ROSC, por sus siglas en inglés). Estos informes se hicieron para algunos países petroleros, como Argelia, Azerbaijón, Guinea Ecuatorial, Irán, México, Kazajstán, Mauritania, Mongolia, y Rusia; y para algunos países mineros, como Chile, Ghana, Papúa Nueva Guinea, Perú y Kirguistán. Los resultados obtenidos apuntaron a la necesidad de hacer un mayor seguimiento del manejo de los ingresos fiscales provenientes de las industrias extractivas para poder administrarlos mejor en situaciones de volatilidad y evitar desequilibrios macroeconómicos.

Con este antecedente se creó un Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal. Este código define la transparencia en función de cuatro ámbitos: (a) la claridad de roles y responsabilidades de las entidades públicas que definen la política y gestión pública; (b) la disponibilidad de información; (c) la apertura en la preparación, ejecución y reporte presupuestal; y (d) las salvaguardas de integridad (ver Anexo 1).

La adhesión a este Código es voluntaria y a la fecha 86 países miembros del FMI ya lo han suscrito, a pesar de que la asistencia técnica que brinda el Fondo en materia financiera no está condicionada a la suscripción del mismo. Sin embargo, esta institución espera que más países empiecen a adoptarlo porque ello permitiría un mejor seguimien-

² Esta sección ha sido traducida y preparada sobre la base del borrador de la Guía para la Transparencia de los Ingresos Provenientes de Recursos del Fondo Monetario Internacional (2004).

to de su manejo financiero. Para ello, se cuenta con dos instrumentos. El primero es un Manual de Transparencia que guía a los países para la implementación del Código, señalando una serie de buenas prácticas que deberían adoptarse para tener un buen manejo fiscal. Asimismo, identifica algunas de las mejores prácticas seguidas en países avanzados, como las propuestas por la OECD. El segundo es un Cuestionario que permite que los países autoevalúen su nivel de transparencia fiscal. El cuestionario es, además, el primer paso para la preparación del módulo fiscal de los ROSC mencionados anteriormente. Estos reportes están disponibles en la página web del Fondo.

Otra característica de este Código es que se centra en el gobierno central y no toma en cuenta la importancia que los gobiernos subnacionales están adquiriendo en las decisiones de manejo fiscal.

2.1.2 Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI)

La EITI fue anunciada por el primer ministro del Reino Unido, Tony Blair, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en septiembre de 2002. Esta iniciativa parte del supuesto de que los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales pueden promover el desarrollo sostenible. A diferencia de la iniciativa del Fondo Monetario Internacional, la iniciativa EITI se enfoca tanto en los pagos de las empresas como en los ingresos de los gobiernos.

La iniciativa EITI plantea que un paso necesario para la mejor gobernabilidad de la riqueza proveniente de los recursos naturales es la transparencia de los pagos e ingresos de las industrias extractivas. La puesta en práctica de esta iniciativa también contribuirá a un mejor clima de inversiones.

La transparencia también contribuye a la igualdad de condiciones entre las empresas. Además, al hacer públicos sus pagos al gobierno, una empresa demuestra cuál es la contribución que su inversión hace al país.

Los beneficios para la sociedad civil surgen del incremento en la cantidad de información pública acerca de dichos ingresos que, al ser

gestionados en nombre de los ciudadanos, hacen más responsables a los gobiernos.

La iniciativa EITI propone las siguientes acciones:

- La publicación regular de todos los pagos relacionados con el petróleo, el gas y los recursos minerales realizados a los gobiernos por parte de las empresas (“pagos”) y de todos los ingresos procedentes del petróleo, el gas y los recursos minerales recibidos por los gobiernos (“ingresos”). Dicha publicación debe estar destinada a un público amplio de manera accesible, exhaustiva y comprensible.
- Los pagos y los ingresos han de ser objeto de una auditoría fiable e independiente que aplique los estándares internacionales de auditoría.
- Los pagos y los ingresos han de ser cuadrados por un administrador fiable e independiente que aplique los estándares internacionales de auditoría. Se procederá posteriormente a la publicación de las conclusiones del administrador en cuanto al cuadro de pagos e ingresos, incluyendo las posibles discrepancias.
- Esta propuesta debe hacerse extensible a todas las empresas, incluidas las estatales.
- La sociedad civil se debe comprometer de manera activa en supervisora y evaluadora de este proceso y contribuir al debate público.
- Un plan de trabajo público y financieramente sostenible para todos los puntos expuestos anteriormente debe ser desarrollado por parte del gobierno anfitrión con la ayuda de instituciones financieras internacionales cuando sea necesario, incluyendo los objetivos mensurables, un calendario para la puesta en marcha de la iniciativa y las posibles limitaciones de capacidad.

Al igual que el Código de Buenas Prácticas del FMI, los países que se suscriben a la iniciativa EITI lo hacen de manera voluntaria. Como se puede apreciar en el Cuadro 2, en la actualidad 21 países han suscrito esta iniciativa. De ellos, 13 ya han seleccionado un representante para liderar el proceso; 11 han establecido un comité conformado por múltiples actores que supervisarán el proceso; 10 ya han elaborado un borrador del plan de trabajo que guiará el proceso. Sólo dos han publicado reportes de transparencia debidamente auditados y conciliados.

Cuadro 2
Progreso de los países suscriptores de la EITI

País	Selección de líder	Establecimiento de comité multiactores	Borrador de plan de trabajo	Publicación de reporte auditado y reconciliado
Azerbaiján	Sí	Sí, pero no un comité permanente	Sí	Sí
Bolivia				
Camerún	Sí	Sí	Sí	
Chad				
Congo-Brazzaville	Sí			
Rep. Democrática de Congo	Sí	Sí		
Guinea Ecuatorial				
Gabón	Sí			
Ghana	Sí	Sí	Sí	
Guinea-Conakry	Sí	Sí	Sí	
Kazajstán	Sí	Sí	Sí	
Rep. Kirguistán	Sí	Sí	Sí	
Mauritania	Sí	Sí	Sí	
Mongolia	Sí	Sí	Sí	
Níger				
Nigeria	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí	Sí	
Sierra Leona				
Sao Tomé y Príncipe				
Timor Leste				
Trinidad y Tobago				
Total sobre los 21 países suscritos	13	11	10	2

Fuente: Publish What You Pay y Revenue Watch Institute (2006)

Al no haber un horizonte temporal claramente definido sobre cuánto debe durar el proceso desde que se suscribe la iniciativa EITI hasta que se publican y difunden los informes de transparencia, sólo se ha logrado que dos de estos 21 países hayan presentado sus reportes auditados. De hecho, varios de los países que han suscrito la EITI han anunciado públicamente de su adhesión pero han avanzado poco en su real implementación; por ejemplo, en la publicación de alguna información relevante sobre los ingresos que recibe el gobierno.

En vista de lo anterior, en la conferencia de marzo de 2005 el Grupo Asesor Internacional de la EITI diseñó instrumentos de validación para evaluar el avance de los países en la implementación del proceso. Estos instrumentos constan de una matriz resumen, una serie de tablas de validación basadas en 11 indicadores específicos y de un reporte de validación. Quedan aún algunas interrogantes acerca del ente validador y sobre el análisis costo-beneficio de esta evaluación.

Por otro lado, organizaciones preocupadas por la transparencia de los recursos provenientes de las industrias extractivas sugieren que no hay instrumentos claros para monitorear los avances en la implementación de la EITI y que instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional deberían establecer alguna forma de condición en la asistencia que prestan a los países según sus avances en la implementación de este proceso.

Asimismo, otra crítica que ha recibido la EITI es que sólo establece al gobierno como sujeto de transparencia y no a las empresas. Entidades como Save the Children sugieren que los pagos no reportados de las empresas pueden utilizarse en prácticas de corrupción y que eso puede influir en un mal manejo de las cuentas fiscales y afectar el gasto social (Save the Children, 2005). Independientemente de que estas entidades no expliquen cuáles son los mecanismos por los que los pagos no reportados afectan al gasto social, los cambios que promueven en los estándares contables internacionales son una recomendación que tiene que ser tomada en cuenta, ya que éstos son los que definen el alcance de la legislación nacional para normar la transparencia en el sector privado.

Finalmente, dado que buena parte del retraso se debe a la falta de recursos para financiar el proceso, en la IV Reunión del Grupo Asesor Internacional de la EITI se presenta un informe sobre las fuentes disponibles en sus etapas de inicio e implementación.

2.2 Iniciativas de transparencia por parte de las empresas

Al igual que las iniciativas de transparencia por parte de los gobiernos, aquellas lideradas por las empresas son de carácter voluntario y están sustentadas por criterios de responsabilidad social corporativa. Estas iniciativas no se circunscriben a la transparencia fiscal, sino que tienen un enfoque mucho más amplio que involucra principios para una conducta corporativa responsable en el área de derechos humanos, anticorrupción, impuestos, relaciones laborales, acceso a la información, medio ambiente y progreso social, entre otros.

2.2.1 Iniciativa Global de Reporte (Global Reporting Initiative)

Esta es una iniciativa internacional de largo plazo que involucra a múltiples actores, cuya misión es desarrollar y diseminar las guías para la elaboración de memorias de sostenibilidad. Estas memorias son de carácter voluntario y se usan para que las empresas y organizaciones reporten sus actividades en las dimensiones económica, ambiental y social.

Las memorias nacen en respuesta a una serie de tendencias globales que están afectando a los negocios, entre las que se encuentran las siguientes: (a) la expansión de los mercados globales; (b) la búsqueda de nuevas formas de gobernabilidad para atender esta creciente globalización; (c) la reforma de la gobernabilidad corporativa; (d) el creciente rol de las economías emergentes; (e) la creciente visibilidad y expectativas sobre las organizaciones; (f) el interés por medir los avances hacia el desarrollo sostenible; (g) el interés de los gobiernos y mercados financieros por los reportes de sostenibilidad; y (h) el surgimiento de nuevos enfoques de contabilidad.

La iniciativa está basada en once principios. Tres de ellos (transparencia, inclusión y auditabilidad) proveen el marco de referencia general para el reporte. Otros tres (amplitud de cobertura, relevancia y contexto de sostenibilidad) alimentan las decisiones sobre qué reportar. Tres (precisión, neutralidad y comparabilidad) están vinculados con la necesidad de asegurar la calidad y la confianza de la información reportada. Por último, dos de ellos (claridad y temporalidad) están relacionados con la accesibilidad del reporte.

Para implementar la iniciativa se han elaborado varios documentos que guiarán a las organizaciones que quieran presentar las memorias de sostenibilidad. En primer lugar, se cuenta con un documento general (“Guía”) que presenta los principios que sirven de base para los reportes y los contenidos que deben incluir. En segundo lugar, se tienen suplementos sectoriales que identifican los aspectos de sostenibilidad que afectan a los diferentes sectores económicos. En tercer lugar, se han desarrollado documentos guía sobre tópicos particulares a reportar, como productividad o diversidad. Finalmente, se tienen documentos que describen los protocolos técnicos de cada indicador. Estos protocolos brindan las definiciones, procedimientos, fórmulas y referencias para asegurar la consistencia entre reportes.

En el suplemento sectorial de Minería y Metales se han añadido algunos indicadores que están diseñados para captar la particularidad de esta actividad (ver Anexo 1). En ese sentido, se han incluido indicadores que toman en cuenta las distintas etapas del proceso minero, el tipo de operación minera y los roles de los grupos de interés en cada contexto operacional. Particularmente, se ha puesto especial atención en diseñar indicadores sobre la política general de las empresas en este sector para manejar los impactos a lo largo de la cadena de valor, incluyendo el uso del enfoque de ciclo de vida de los materiales o la elaboración de material informativo sobre los productos mineros. Asimismo, entre los indicadores económicos se ha incluido aquellos que permiten evaluar la contribución de la actividad a la economía y al desarrollo local. Entre los indicadores ambientales, se ha incluido los que se refieren a los efluentes y emisiones que genera la actividad y los impactos sobre la biodiversidad. Finalmente,

se incluyen los indicadores sociales vinculados con las libertades individuales y los derechos humanos, así como los relacionados con las relaciones comunitarias, compra de tierras, procesos de reasentamiento involuntario, control y manejo de riesgos, salud y seguridad y cierre de operaciones.

Este suplemento también hace mención a los esfuerzos que está realizando la EITI para promover la transparencia de los pagos que hacen las empresas a los gobiernos.

Como se mencionó anteriormente, las organizaciones se adhieren a esta iniciativa de manera voluntaria. Los reportes de sostenibilidad se hacen a nivel corporativo y se recomienda que se incluya información relevante para los grupos de interés locales en donde se ubican las subsidiarias de estas corporaciones. Actualmente, sin embargo, se aprecia una doble conducta en el reporte. A nivel global, las corporaciones pueden cumplir con los principios de reporte y brindar información relevante y con una cobertura muy amplia; sin embargo, no reportan el mismo tipo de información en el ámbito local.

2.2.2 Guía OECD para empresas multinacionales

Las pautas sugeridas por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo son recomendaciones dirigidas por los gobiernos miembros a las empresas multinacionales. Ellos proporcionan principios y estándares voluntarios para un manejo responsable del negocio, coherente con las leyes aplicables. Al igual que el Global Reporting Initiative la adhesión de las empresas es voluntaria.

El objetivo de estas recomendaciones es reforzar la base de confianza entre las empresas y las sociedades donde operan. Se espera que su implementación mejore el clima de inversión en el extranjero y aumente la contribución de las empresas al desarrollo sostenible.

Para ello, se parte del supuesto de que la posibilidad de las empresas multinacionales de promover el desarrollo sostenible aumenta sustancialmente cuando el comercio y la inversión se realizan en un contexto de mercados abiertos, competitivos y adecuadamente regulados.

Por su parte, los gobiernos que se adhieren a la guía de la OECD alientan a las empresas que operan en sus territorios a observar las pautas sugeridas, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de cada país anfitrión. Los gobiernos adheridos también tomarán parte en la revisión y consulta de los procedimientos apropiados para dirigir los asuntos que tengan que ver con la interpretación de las pautas en un mundo que cambia día a día.

El tema de la corrupción ha sido una de las principales prioridades de la OECD y desde 1989 ha venido trabajando en iniciativas para combatirla. En 1997, se establece un Grupo de Trabajo contra los pagos ilícitos, que incluye a 36 países, y desde entonces se viene haciendo un trabajo de monitoreo. Este trabajo se realiza en tres fases. En la primera fase, se hace una revisión general de la legislación nacional para establecer si ésta cumple con los requisitos exigidos en la Convención Contra los Pagos Ilícitos de la OECD. En la segunda fase, el monitoreo busca determinar el grado de aplicación de la normatividad contra los pagos ilícitos en cada país. Esta evaluación se basa en la visita de un equipo de examinadores de dos países. Finalmente, hay una fase en la que se elaboran reportes de seguimiento para monitorear que los países hayan incorporado las recomendaciones recibidas en la segunda fase.

Como resultado de este trabajo, se estima que durante el 2006 se hicieron pagos ilícitos en 66 países por US\$ 1.8 billones, por lo menos, con relación al Programa “Petróleo por Comida” de las Naciones Unidas (OECD, 2007). Además de esta labor de monitoreo, este Grupo de Trabajo viene analizando los temas “Pagos Ilícitos en el Suministro Público” y “Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo”.

2.3 Iniciativas de transparencia que involucran a gobiernos y empresas

Paralelamente a las iniciativas por parte de los gobiernos y las empresas, un grupo de ONG internacionales ha lanzado una iniciativa de transparencia en las industrias extractivas. La iniciativa Publish What You

Pay fue promovida en 2002 por el Instituto Open Society, OXFAM GB, Save the Children, Global Witness, CAFOD (Catholic Agency for Overseas Development UK) y Transparencia Internacional UK.

Esta iniciativa busca que las empresas transnacionales en las industrias extractivas reporten los pagos netos que hacen a los estados de los países en desarrollo donde operan, al igual que lo hacen en los países desarrollados. Estos pagos incluyen regalías, pagos por objetivos alcanzados, impuesto a la renta corporativa y otros impuestos (dividendos, a las ventas, a las importaciones, entre otros).

También se busca que el develamiento de los pagos lo haga cada empresa individual y no de manera agregada como en la iniciativa EITI. Se argumenta que es más sencillo hacer el seguimiento de los pagos al gobierno, si los pagos están disponibles por empresa individual y no como pagos agregados. Asimismo, el develamiento de los pagos individuales de las empresas permitiría que éstas obtuvieran la licencia social que necesitan para operar porque se sabría exactamente cuánto aportan.

Sin embargo, un punto que no toma en cuenta la iniciativa Publish What You Pay es que para hacer un buen seguimiento de los pagos a los estados es necesario un seguimiento no sólo a nivel de gobierno central sino de gobiernos subnacionales. Sin esta información, es difícil que las poblaciones locales den licencia social a las empresas que operan en sus territorios porque, aun cuando las empresas paguen, no percibirán claramente los beneficios si no se les informa cuánto se transfiere a los gobiernos regionales y locales.

Por otro lado, es importante mencionar que entre las recomendaciones hechas en el proceso de Revisión de las Industrias Extractivas, se sugirió al Banco Mundial que todo proyecto financiado con fondos de la Corporación Internacional Financiera (IFC, por sus siglas en inglés) debe develar los pagos que hace al gobierno, así como apoyar los procesos de transparencia iniciados en cada país donde trabaje, lo cual está haciendo a través del apoyo que presta a la EITI. Asimismo, se recomendó que cada proyecto revele sus beneficios e impactos, para

lo cual el IFC ha preparado una propuesta y está solicitando que la información de beneficios e impactos se deleve en los resúmenes informativos del proyecto.

En los últimos años, esta iniciativa ha lanzado una campaña para promover el cambio del Estándar Internacional de Reporte Financiero para las Empresas de las Industrias Extractivas. Plantea que el reporte financiero incluya información sobre los resultados comerciales de las empresas, los impuestos y otros pagos realizados a los gobiernos y sobre las reservas de recursos con las que cuentan las empresas (Publish What You Pay, 2005). Considera que esta información es de utilidad para los distintos grupos de interés que intervienen en la actividad minera: los accionistas, otros proveedores de capital, empleados, gobiernos, las poblaciones locales y todo aquel que tenga una conciencia social (ver Anexo 1).

3. LA TRANSPARENCIA FISCAL COMO MARCO PARA LAS INICIATIVAS DE TRANSPARENCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Las iniciativas descritas en la sección anterior requieren de un marco legal e institucional que permita identificar y registrar los ingresos del gobierno, difundirlos y facilitar el acceso y la vigilancia del público. Sin esta condición, hasta iniciativas como Publish What You Pay, que demandan el develamiento de los pagos individuales de las empresas, no podrían alcanzar su objetivo de contribuir al mejor uso de estos ingresos a través de la vigilancia social.

En esta sección se discutirá el marco legal vigente sobre el acceso a la información pública, el marco regulatorio del manejo presupuestario en el Perú, el contexto institucional y político en el que se dan las iniciativas de transparencia. Se ensaya, además, una evaluación de este marco en el contexto del Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal, así como una comparación de la transparencia entre tres países de la región: Colombia, Chile y Perú.

3.1 Enfoque legal³

La información se ha convertido en uno de los bienes más preciados, al punto de que se dice que “la información es poder”. En general, se asocia al derecho de estar informado y esto tiene sus antecedentes en el derecho de la libertad de expresión. En términos del ejercicio de la democracia, la libertad de expresión y de acceso a la información son condiciones para una adecuada participación y, por consiguiente, para el ejercicio de la ciudadanía.

3 Esta sección se basa en el trabajo realizado por Ciudadanos al Día (CAD, 2005).

A la información que está en manos del Estado se la define como información pública y, en sociedades democráticas, se considera que ésta pertenece a los ciudadanos. De ahí, que la información del Estado “puede ser accesible por todas las personas, salvo en los casos que dicho acceso vulnere la intimidad personal o cualquier otro derecho fundamental, la seguridad del Estado, y la información protegida por el secreto bancario, comercial, o industrial” (CAD, 2005).

En el Perú, la idea del derecho al acceso a la información pública es una idea reciente, que aparece en la década de los noventa. El Decreto Legislativo N. 757 de 1991 dispone la obligación de las entidades estatales de proporcionar a los particulares lo que soliciten, exceptuando información relativa a seguridad nacional, relaciones exteriores y otra relacionada a asuntos internos de la administración pública. Posteriormente, la Constitución Política de 1993, en su artículo 2, establece que las personas tienen derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad pública en el plazo legal y pagando el costo que sea requerido. Más adelante, en el 2001, el D.S. 018-2001-PCM y el Decreto de Urgencia 035-2001 establecen el principio de transparencia en el accionar de la administración pública. Finalmente, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de 2002 (Ley No. 27806) y su modificación de 2003 (Ley No. 27927), así como el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (D.S. 043-2003-PCM) norman el derecho a la información.

Si bien la legislación mencionada regula y dispone el acceso a la información, el Tribunal Constitucional y de la Defensoría del Pueblo sentaron en la práctica hitos para el cumplimiento de estas leyes y normas. Por un lado, el Tribunal Constitucional tuvo fallos que sentaron jurisprudencia respecto del contenido de la información señalando que nadie puede ser impedido de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias del Estado. Asimismo, dictaminó que el derecho de obtener información necesaria y oportuna es condición para que pueda formarse una opinión pública, libre e informada que es la base de una sociedad democrática. Respecto de las características de la información, el Tribunal señala que la información que se proporcione

no debe ser falsa, incompleta o fraccionada o confusa. Con relación a las excepciones, se estipula que la información se considera reservada si pone en peligro la seguridad nacional (CAD, 2005).

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo publicó tres documentos importantes sobre el acceso a la información. El primero trata sobre los alcances y excepciones al derecho a la información. El segundo evalúa la situación del derecho de acceso a la información pública y la cultura del secreto en la administración pública, asimismo señala su aspiración a que las entidades públicas incorporen los valores de transparencia y rendición de cuentas, la responsabilidad derivada de los anteriores y la promoción de prácticas de buen gobierno. El tercero presenta los alcances del hábeas data y su uso en defensa del derecho de acceso a la información pública (CAD, 2005).

El acceso a la información pública está regido por cinco principios. El principio de *publicidad* estipula que todas las actividades y disposiciones de las entidades estatales son públicas y, por tanto, deben ser sometidas a escrutinio y acceso público. El principio de *accesibilidad* establece que el Estado debe facilitar el acceso a la información pública y hacerla entendible a los usuarios. El principio de la *gratuidad* indica que la información en poder del Estado es gratuita, por ser de propiedad de los ciudadanos, y que sólo se debe cobrar por su reproducción. El principio de la *responsabilidad* señala que el Estado tiene la obligación de entregar la información que se le solicita, pero también que tiene que salvaguardar la información que por ley es considerada como secreta, reservada y confidencial. Finalmente, el principio de *conservación* establece que el Estado debe proteger la integridad y disponibilidad de la información pública (CAD, 2005).

De lo anterior, se puede afirmar que una política del Estado es la apertura informativa de manera que se garantice la vigilancia social y la participación ciudadana. Por tal razón, el Estado ha determinado que todas las entidades públicas cuenten con portales de transparencia a través de los cuales se pueda hacer el seguimiento de su ejecución presupuestal, así como obtener información legal y de gestión. Asimis-

mo, la información puede ser requerida a través de una solicitud y del hábeas data.

3.2 Marco regulatorio del manejo presupuestario⁴

El manejo presupuestario de la República está adecuadamente normado. La Ley de Gestión Presupuestaria del Estado (Ley 27209) brinda el marco general sobre las instancias y procedimientos a seguir para la formulación, ejecución, control y evolución del presupuesto del sector público.

A grandes rasgos, en la etapa de formulación se estiman los ingresos fiscales y se asigna a cada entidad gubernamental la proporción que le corresponde de estos ingresos, lo que da como resultado una propuesta de presupuesto. En esta etapa intervienen la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas y los titulares y responsables de las oficinas de presupuesto de las diferentes entidades públicas. Es importante mencionar que, al no existir un organismo encargado de la planificación nacional, la propuesta de presupuesto pierde efectividad para responder a las necesidades nacionales y se ve imposibilitada de generar sinergias entre los distintos proyectos.

El Presidente de la República y el Consejo de Ministros tienen que aprobar esta propuesta para pasarla al Congreso de la República, donde se revisa y debate, hasta que se aprueba.

En la etapa de ejecución se definen los lineamientos operativos para la coordinación entre la Oficina de Presupuesto, las unidades ejecutoras y las oficinas de administración. Asimismo, se estima el comportamiento de los gastos trimestrales, se elaboran las asignaciones de gastos, se solicitan las aprobaciones de pagos de compromisos y los proveedores hacen efectivos los pagos a través del Banco de la Nación.

En la etapa de control, la DNPP y las oficinas de presupuesto de las entidades gubernamentales hacen el seguimiento de la ejecución

⁴ Esta sección se basa en el documento preparado por Hasegawa y Morón (2003).

presupuestaria y verifican en qué medida las metas presupuestarias están siendo cumplidas. Los órganos de control interno de las entidades del Ejecutivo hacen auditorías para controlar si ha habido una gestión eficiente y si se han cumplido las metas y programas trazados. Por su parte, la Contraloría General de la República supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, ejerce el control externo de los actos de las entidades del sector público pasado el año fiscal y emite un informe anual de auditoría de la Cuenta General de la República. Finalmente, el Congreso fiscaliza la ejecución presupuestaria y revisa y aprueba la Cuenta General de la República.

La evaluación presupuestaria es realizada por los titulares y las oficinas de presupuesto de las entidades gubernamentales, las unidades ejecutoras y la DNPP. Estas evaluaciones son presentadas al Congreso. Es importante mencionar que éstas no evalúan el impacto de los proyectos financiados, a diferencia de Chile, en que este tipo de evaluación es parte fundamental de los informes.

3.3 La descentralización como contexto

El interés por la transparencia fiscal surge en el Perú y en varios países de América Latina en un contexto de reforma política del Estado. La descentralización del país⁵ es una estrategia para otorgar mayor eficiencia y eficacia a las administraciones públicas e incrementar la equidad y el crecimiento. El modelo de Estado regional está basado en la autonomía política, económica y administrativa de sus niveles subnacionales de gobierno.

5 El nuevo proceso de descentralización se dio a inicios del 2002, con la Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización (Ley N° 27680), en donde se establecen los principios de organización del Estado; la creación de las regiones; su autonomía política y administrativa; la conformación de su estructura orgánica; los alcances del poder que detentan; así como precisiones con respecto a los recursos económicos con los que cuentan para desarrollar sus funciones. En julio de 2002, la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783) precisó los cambios constitucionales relacionados con el proceso, definiendo las normas que regulan la descentralización en todas sus esferas (administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal) y planteando los principios generales y específicos del proceso.

Una de las condiciones para que el proceso de descentralización funcione es que se dote a las nuevas regiones con recursos para cumplir con los mandatos que la ley les confiere. Los recursos con los que cuentan los gobiernos regionales y locales son su cuota de participación en el canon, así como la transferencia del Fondo Compensación Regional (FONCOR). Asimismo, la legislación plantea que sólo el gobierno nacional puede suscribir deuda externa, indicando que los gobiernos regionales pueden acceder a este financiamiento sólo a través del aval o garantía del Estado. Se establecen los lineamientos para que los gobiernos se rijan por reglas fiscales establecidas en el ámbito del endeudamiento e incrementos anuales del gasto, indicándose también que el gobierno nacional no podrá reconocer deudas contraídas por los gobiernos subnacionales.

En lo que se refiere al gasto, cada nivel de gobierno tiene sus prioridades. Los gobiernos locales se encargan de la infraestructura urbana, regulación del comercio local y proveen servicios de ornato. Las funciones compartidas con el gobierno nacional son las de proveer ayuda alimentaria, servicios de salud y educación. Por otro lado, los gobiernos regionales están recibiendo algunas atribuciones sectoriales de los ministerios pero su función principal es la provisión de infraestructura básica de comunicaciones y transporte.

Un problema en la descentralización es la recaudación de los impuestos, ya que el gobierno nacional recibe casi todos los ingresos tributarios del país. Los impuestos al consumo como los relacionados a la renta y producción son recaudados a nivel central. Los gobiernos regionales no tienen poder tributario ni cuentan con impuestos exclusivos bajo su administración y recaudación. La ley les permite contar con tasas y contribuciones pero éstas tienen que ser creadas en el Poder Legislativo. Se contempla una participación del 50% de algunos impuestos nacionales, gracias a la Ley de Descentralización Fiscal.

Los gobiernos regionales se ven financiados por las transferencias fiscales a través del Fondo de Desarrollo Regional (FONCOR), mientras que las municipalidades rurales y pobres son financiadas

por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y otras transferencias.

Las transferencias fiscales entre los tres niveles de gobierno muestran un sesgo vertical ya que existe una prioridad del gobierno nacional tanto en la gestión de gastos como en la generación de ingresos. La recaudación de ingresos por parte del gobierno nacional alcanza el 94.3% aproximadamente. Los gobiernos regionales recaudan un 1.9% y los gobiernos locales generan el 3.8% de los ingresos del gobierno. Con relación al gasto, el gobierno nacional gasta el 78.9%, los gobiernos regionales el 12.3% y las municipalidades el 8.8% (Neyra, 2004).

En cuanto a la distribución del gasto y el ingreso gubernamental en el país, éste muestra un sesgo horizontal. La distribución está priorizada en la región donde se encuentra la capital, seguida de las regiones más desarrolladas y de menor pobreza, que se ubican en la costa. Debido a la dificultad de contar con un sistema tributario subnacional que sea manejado autónomamente por las propias regiones, y dado que los tributos típicamente subnacionales resultan insuficientes para afrontar la responsabilidad de los gastos asumidos, podemos concluir que resulta necesario contar con un esquema de transferencias para dotar de recursos a las regiones.

La descripción de la estructura y de los recursos regionales pone en evidencia la poca capacidad de generación de recursos que tienen las nuevas regiones y los gobiernos locales. En este sentido, los recursos provenientes de las industrias extractivas (canon, sobrecanon, regalías y derechos de vigencia) resultan fuentes adicionales atractivas.

De hecho, la creación del canon minero⁶ se da en medio del proceso de descentralización y de la presión por dotar de mayores recursos

6 El canon petrolero fue creado antes de que se iniciara el proceso de descentralización y se concentró en unos pocos departamentos de la selva, por lo que su existencia no ocupó el interés público nacional, a pesar de que los recursos que otorgaba a los departamentos beneficiarios eran considerables.

a las nuevas regiones. La ley describe al canon como “la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales”.

Esta misma presión por recursos adicionales ha generado que otros ingresos obtenidos por el Estado relacionados con las actividades extractivas —como los derechos de vigencia y, más recientemente, las regalías— sean también objeto de una redistribución entre los gobiernos regionales, provinciales y locales.

En cuanto al proceso presupuestario municipal, éste es similar al que se sigue en el gobierno central. Se estiman los ingresos y gastos para el año fiscal. Esta etapa presupuestal tiene que ser consistente con los Planes Integrales de Desarrollo Provincial. Paralelamente, el Presupuesto Municipal de Apertura tiene que ser aprobado por el Concejo Municipal y, posteriormente, enviado a la Municipalidad Provincial a la cual se vincula y en la que se hace una consolidación. Luego la Oficina de Presupuesto y Planificación de la Municipalidad Provincial lo remite a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF.

La ejecución del presupuesto se realiza durante el año fiscal (i.e. del 1 de enero al 31 de diciembre) y en el periodo de regularización presupuestaria, el cual es fijado por la Ley Anual del Presupuesto.

3.4 Estado actual de la transparencia fiscal en el Perú

En este apartado se analiza el estado actual de la transparencia fiscal en el Perú. Por un lado, se evaluará si el marco institucional existente es coherente con los requerimientos del Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal. Por otro lado, sobre la base de los resultados de una encuesta realizada en varios países de América Latina para medir los niveles de transparencia fiscal, se evaluará la posición relativa del Perú respecto de otros dos países con fuerte peso de industrias extractivas en sus economías.

3.4.1 Adecuación del marco institucional y del manejo presupuestario a los requerimientos de las iniciativas de transparencia fiscal

Como se puede apreciar, existe en el Perú un marco normativo que indica las funciones y responsabilidades de cada una de las instituciones que participan en el proceso presupuestario. En este sentido, iniciativas de transparencia fiscal como el Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal del Fondo Monetario, presentado en la sección 2, se cumplen fácilmente.

El Perú es transparente en los cuatro ámbitos que define el Código:

a) Claridad de roles y responsabilidades

El marco legal (la Ley de Gestión Presupuestaria) define claramente las responsabilidades de las diferentes entidades gubernamentales en las diferentes fases del manejo presupuestario. En esta ley y las normas conexas se definen también las fechas de cada fase. Esto permite que no se den retrasos y asegura que la ejecución del presupuesto no encuentre ningún obstáculo. Por otro lado, existen disposiciones legales para la división de responsabilidades presupuestarias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Éstas se encuentran en la misma Ley del Presupuesto y en la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783), la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades.

Si bien la responsabilidad del manejo presupuestario es del gobierno, hay disposiciones legales (la Ley Marco del Presupuesto Participativo) que permiten la participación ciudadana en la formulación del presupuesto. Es necesario mencionar que esta práctica recién está en un periodo de prueba y sólo se ha implementado en nueve departamentos del país. De hecho, el indicador de participación ciudadana es uno de los que tuvo más baja puntuación (22%).

b) Disponibilidad de información

La Ley de Transparencia Fiscal permite el acceso del público a la información sobre la actividad fiscal. En el Portal de Transparencia del Ministerio

de Economía y Finanzas se puede hallar información pasada, presente y la proyección a tres meses del presupuesto. Asimismo, se encuentra la información presupuestaria de los gobiernos regionales y provinciales. Una limitación es que la información de los gobiernos locales —a quienes se transfieren recursos del canon, derechos de vigencia y regalías— no está incluida porque muchos de los municipios no cuentan con la infraestructura informática requerida para participar de este sistema.

Respecto de la publicación oportuna, el Portal de Transparencia cumple con tener la información en el tiempo adecuado. Ha habido un gran avance desde que se instaló este portal. Anteriormente, la información acerca de las transferencias a los gobiernos regionales podía demorar más de un año en el caso del canon.

c) Apertura en la preparación, ejecución y reporte presupuestal

La Ley de Gestión Presupuestaria establece que el proyecto de presupuesto, el cual tiene que ser aprobado por ley, incluya una sección de exposición de motivos que incluye los supuestos macroeconómicos (i.e. Marco Macroeconómico Multianual) en los que se sustenta. Estos supuestos macroeconómicos son públicos y están disponibles en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, no hay obligación para que se dé esta información antes de que el proyecto de presupuesto sea presentado al Congreso.

Por otro lado, no hay mucha apertura durante la programación y ejecución del presupuesto. Más bien se informa *ex post* a través de los reportes presupuestales pero no se informa sobre los motivos de los cambios. Tampoco se hacen públicas las evaluaciones de impacto, cuando éstas se efectúan.

Los reportes presupuestales están disponibles en el Portal de Transparencia del MEF.

d) Salvaguardas de integridad

La Contaduría Pública de la Nación es el organismo responsable de dirigir el Sistema Nacional de Contabilidad, mediante la emisión de

normas contables para el sector público y privado adecuadas a las normas internacionales de contabilidad. De esta manera, se asegura que los reportes del gobierno sean comparables y cumplan con los estándares internacionales.

Por otro lado, el Sistema Nacional de Control, liderado por la Contraloría General de la República, es el responsable de ejercer el control gubernamental de manera descentralizada. Es importante mencionar que la percepción sobre la acción de la Contraloría General de la República es muy pobre. El informe sobre el Índice de Transparencia Presupuestaria indica que esta entidad de control externo es una de las peor evaluadas en comparación con sus similares en otros países⁷.

3.4.2 La transparencia fiscal en Colombia, Chile y Perú⁸

Desde principios de los noventa, el Estado Peruano tiene una política de apertura hacia la transparencia de la información pública. Esto ha significado un largo proceso de cambio de cultura al interior de las entidades públicas, donde la información se generaba y permanecía muchas veces sin ser utilizada. Los pedidos externos de información rara vez eran atendidos y, por lo general, se necesitaba tener algún contacto al interior de la entidad para acceder a ella.

En los últimos años, se han logrado avances para que el ciudadano promedio acceda a la información pública y se pueda ejercer un sistema

7 El reporte elaborado por la Universidad del Pacífico en el 2003 indica que, en el Perú, sólo un 8% de los encuestados consideraba confiable a la contraloría externa, frente a un 73% en Chile, 65% en Costa Rica y 41% en Colombia. El Salvador es el único país con una percepción peor de su órgano de control externo con 7% (Morón, 2003).

8 Los datos para esta comparación han sido obtenidos del International Budget Project 2003, cuyo objetivo es construir capacidades en la sociedad civil sobre el manejo presupuestario, así como incrementar la participación y contribuir a la lucha contra la pobreza. A través de este proyecto se ha impulsado la construcción del Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina 2003. Los países participantes son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. A pesar de que se tienen datos actualizados al 2005, estas cifras no se utilizan en la comparación debido a que Chile no participó en esta versión del proyecto.

de vigilancia del accionar público. Ciudadanos al Día (2004) ha identificado algunas buenas prácticas respecto de la transparencia y acceso a la información pública. Entre ellas, se encuentran la designación de los responsables de la gerencia de un sistema de información orientado al ciudadano, la creación de comités de transparencia y acceso a la información, el fomento de una cultura de información al interior de la entidad, el establecimiento de procedimientos para la atención de solicitudes de información y la creación de portales de transparencia⁹.

Por otro lado, la Universidad del Pacífico ha sido responsable de medir el Índice de Transparencia Presupuestaria en el Perú¹⁰ en el marco del Internacional Budget Project¹¹. Este índice mide en una escala del 1 al 100 las condiciones de la transparencia del gasto público.

Los resultados indican que el índice de transparencia para el Perú en el 2003 fue de 44.6; menor al del 2001, cuando se estimó en 46. Esto hace que ocupemos el sexto lugar después de Chile, Brasil, Costa Rica, México y Colombia; y nos ubica por encima de Argentina, Nicaragua, Ecuador y El Salvador¹². A nivel desagregado, Perú califica mejor en cuanto a la Información de Criterios Macroeconómicos (58), Atribuciones y Participación del Poder Legislativo (35) y Cambios al

9 En cuanto a la designación de responsables de la transparencia, CAD reporta que, a setiembre de 2004, 12 de los 15 ministerios que conforman el Poder Ejecutivo han cumplido con designar a los dos funcionarios responsables de la transparencia. En los tres ministerios restantes (Salud, Mujer y Desarrollo Social e Interior), sólo se ha designado a uno, situación que se mantiene desde junio de 2003. Respecto de la publicación de la ejecución presupuestal en el Estado, el 59% de los ministerios publicó información presupuestaria en junio de 2003, esta cifra se elevó a 69% en setiembre de 2004. Por otro lado, en Lima y Callao, el 67% de los municipios presenta avances en la implementación de la web y la publicación de la información exigida por ley.

10 Este índice se construye en función a un cuestionario de percepciones dirigido a expertos. Entre las variables principales se consideran la participación ciudadana en el presupuesto, la fiscalización del mismo, el control sobre los funcionarios federales y la rendición de cuentas.

11 Ver nota 8.

12 Para el 2005, el índice de transparencia en el Perú subió a 51.9%, lo que lo ubicó en el cuarto lugar después de Costa Rica, Colombia y México, y por encima de Argentina, Guatemala, Nicaragua y Ecuador.

Presupuesto (30). Las áreas más críticas son: Evaluación de la Contraloría Interna (6), Participación Ciudadana (7) y Capacidades de los Órganos de Control Externo (12)¹³.

El Cuadro 3 muestra los puntajes alcanzados por Colombia¹⁴ y Chile¹⁵ en las mismas variables presentadas para Perú. En todos los casos, Perú es superado por los otros países, salvo en las variables de Información Macroeconómica, en la que supera a Colombia en el 2003, y en la de Cambios al Presupuesto, en la que supera a Chile. Es importante destacar que en el primer caso, la preparación y presentación del marco macroeconómico multianual es un área en la que el Perú invierte mucho esfuerzo y que es ampliamente difundida por la prensa. En el segundo caso, llama la atención la rigidez de Chile, puesto que Perú no se caracteriza por tener un presupuesto flexible. Es más, el 91% y el 86% de los recursos de presupuesto ordinarios y totales, respectivamente, son asignados a compromisos inerciales (Hasegawa y Morón, 2003).

13 Para el 2005, el Perú sigue manteniendo los mismos puntos fuertes: Información sobre Criterios Macroeconómicos (54), Atribuciones y Participación del Legislativo (39) y Cambios al Presupuesto (36); y los mismos puntos débiles: Evaluación de la Contraloría Interna (8), Capacidades del Control Externo (11) y Participación Ciudadana (16).

14 En Colombia, el acceso a la información tiene sustento en la Ley 57 de 1985 que ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales y establece los mecanismos mediante los ciudadanos pueden acceder a los documentos e información en manos del Estado. En noviembre de 1997, la Contaduría General de la Nación puso a disposición de los funcionarios públicos, la ciudadanía, las instituciones académicas y los organismos de control, una página web conteniendo la información financiera del sector público correspondiente a 1997 y 1998.

15 En Chile, el acceso a la información está normado por la Ley Orgánica Constitucional de Bases de Administración del Estado y sus modificaciones de 1999, conocidas como la Ley de Probidad Administrativa, que establece que son públicos los actos administrativos de los entes estatales y los documentos que los sustenten. Si esta información no está publicada, cualquier ciudadano puede solicitarla por escrito al jefe del servicio respectivo. Sin embargo, considera varias restricciones: (a) que los documentos sean reservados o secretos según ley; (b) que su publicidad impida el cumplimiento de las funciones del ente respectivo; (c) que haya oposición de terceros, en el plazo y forma establecidos por ley; (d) que la divulgación de la información afecte a terceros, según calificación fundada del jefe del ente; y (e) que se afecte a la seguridad nacional.

Cuadro 3
Algunos indicadores de transparencia presupuestal

Variable	Colombia		Chile	Perú	
	2003	2005	2003	2003	2005
Información de criterios económicos	43	60	76	58	54
Atribuciones y participación del Poder Legislativo	40	45	39	35	39
Cambios al presupuesto	37	47	20	30	36
Evaluación de la contraloría interna	4	21	33	6	8
Participación ciudadana	15	35	14	7	16
Capacidades de los órganos de control externo	40	57	48	12	11

Fuente: International Budget Project (2003 y 2005)

En términos de la acción de la sociedad civil en la vigilancia de la transparencia fiscal, ésta es mucho más activa en Colombia que en Perú, aun cuando las ONG Ciudadanos al Día y Propuesta Ciudadana han empezado a identificar buenas prácticas, a ranquear a las diferentes instituciones públicas de acuerdo con diversos criterios y a hacer un seguimiento de los ingresos y gastos de los gobiernos regionales y locales. En Colombia, no sólo se hace un seguimiento de la transparencia, sino que se busca evaluar la integridad de las entidades públicas. En tal sentido, se ha desarrollado un Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales que evalúa tres en factores para una institucionalidad íntegra: transparencia, investigación y sanción, a través de veinte indicadores objetivos.

Uno de los indicadores objetivos en la vigilancia ciudadana colombiana es el de “rendición de cuentas a la ciudadanía”, que evalúa que las entidades hayan realizado ejercicios de rendición de cuentas a través de su página web, la cual debe incluir planes y programas ejecutados por la entidad, presupuesto, metas, informes de gestión e indicadores de desempeño.

Por su parte, en el caso chileno, la vigilancia ciudadana no está difundida. Chile cuenta con un capítulo de la organización Transparencia, pero al parecer todavía está iniciando actividades. Por otro lado, se

podría especular que a pesar del centralismo fiscal chileno, las regiones sienten que participan de los beneficios del progreso económico que ha experimentado Chile y, por tanto, no hay un interés muy marcado en la sociedad civil por vigilar la ejecución presupuestal.

3.4.3 El manejo presupuestario en Colombia, Chile y Perú

El manejo presupuestario en Colombia y Chile es muy similar al del Perú (ver Cuadro 4). En los tres países el presupuesto pasa por las fases de programación / formulación, aprobación, ejecución y control. Sus respectivas leyes del presupuesto norman los roles y responsabilidades de las entidades gubernamentales dentro de las fases del presupuesto.

Colombia comparte con el Perú una reciente experiencia de descentralización. La Constitución Política de Colombia (1991) introduce reformas fiscales que aumentan las transferencias del gobierno central hacia los departamentos y municipios en respuesta al aumento de las responsabilidades de las entidades territoriales. Sin embargo, se mantiene su restricción para establecer impuestos (Iregui *et al.*, 2001). Lo anterior, junto con la asignación de destinos preestablecidos a algunos impuestos territoriales, genera inflexibilidad en el manejo presupuestario a nivel territorial.

Se encuentra que en Colombia, a diferencia de Perú, hay una mayor participación del organismo encargado de la planificación (Departamento Nacional de Planeación). A pesar de que hay una participación del Consejo Nacional de Planeación, que es un cuerpo que tiene representantes de la sociedad civil, el protagonismo de la formulación del presupuesto está en manos de la Dirección de Presupuesto.

En la aprobación del presupuesto, el Congreso tiene la potestad de aumentar el presupuesto con una autorización escrita del Ministerio de Hacienda, pero en la práctica en los últimos días de discusión se presentan solicitudes de ampliación que son aprobadas sin la autorización correspondiente. Esto difiere de los casos de Chile y Perú, en los que el Congreso puede recortar gastos pero no está facultado para aumentarlos.

En la fase de ejecución, cuenta con una nueva versión del Plan Financiero que debe ser aprobado por el Consejo de Política Fiscal. El Ministerio de Hacienda puede hacer redistribuciones presupuestales.

En la fase de control y evaluación, cuenta con un Sistema Nacional de Evaluación de Resultados, formulado por el Departamento de Planeación y sus equivalentes territoriales. La Dirección de General de Presupuesto es responsable de hacer el seguimiento financiero del presupuesto y la Contraloría es responsable de la auditoría interna y externa. El Congreso es responsable por el control político y el Consejo Nacional de Planeación está facultado para hacer el seguimiento por parte de la sociedad civil.

Es importante mencionar que, en el 2003, Colombia recibió uno de los puntajes más bajos en la evaluación de su sistema de contraloría interna: sólo el 4% de los que entrevistados lo valoró positivamente. En el 2005, el 21% tenía una visión positiva del sistema de contraloría interna.

En el caso de Chile, en la fase de formulación del presupuesto, el Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuesto) tiene un rol preponderante. También hay una participación del Ministerio de Planificación que define las políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional. Asimismo, los gobiernos regionales, a través de sus intendentes, proponen los presupuestos de sus respectivas regiones, previa aprobación de los consejos regionales. La Ley de Presupuesto establece que se debe asignar a cada gobierno regional los recursos necesarios para solventar sus gastos de financiamiento, por lo que los gobiernos regionales chilenos no tienen las dificultades fiscales que sufren sus similares en Colombia y Perú.

En la fase de aprobación, el Presidente de la República presenta el proyecto del presupuesto ante el Congreso. Éste es analizado en la Comisión del Presupuesto del Congreso. La Dirección de Presupuesto presta asesoría a las partes del Ejecutivo que son responsables de la presentación del proyecto.

En la fase de ejecución, la Dirección de Presupuesto tiene una importante labor directora. Por su parte, las Oficinas de Presupuesto de los ministerios deben velar porque el presupuesto se ejecute de acuerdo con la ley y las directrices definidas por la Dirección de Presupuesto. El servicio de Tesorerías es responsable por la recaudación de los tributos. El Ministerio de Planificación, a través de sus secretarías regionales, presta asistencia técnica a las gobernaciones, municipalidades y demás entidades regionales estatales. El gobierno regional se encarga de la asignación de los recursos para inversión regional.

En la fase de control, hay una serie de instancias en cada una de las entidades estatales. La Dirección de Presupuesto da supervigilancia técnica a las oficinas de presupuesto de los ministerios. Las unidades de auditoría interna de los ministerios velan por la ejecución legal del presupuesto, el cumplimiento de los controles internos, la eficiencia en el gasto y el cumplimiento las metas y objetivos de la entidad. El Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno propone políticas para mejorar las medidas de control interno que ayuden a mejorar la gestión gubernamental. El Ministerio de Planificación evalúa en términos económicos y sociales los proyectos financiados por el Estado y vigila que éstos sean coherentes con las estrategias de desarrollo de la región. La Contraloría General de la República es el órgano de control externo. El Congreso, por su parte, fiscaliza los actos del gobierno.

Cuadro 4

El proceso presupuestario y las entidades participantes

Fase	Colombia	Chile	Perú
Programación / Formulación	Departamento Nacional de Planeación	Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda	Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas
	Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda	Ministro de Hacienda	Oficinas de Presupuesto de los Ministerios
	Dirección General de Crédito Público	Presidente de la República	
	Consejo Nacional de Política Fiscal	Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)	
	Consejo Nacional de Política Económica	Oficinas de Presupuesto de los Ministerios	
	Consejo Nacional de Planeación	Gobiernos regionales	
	Oficinas de Presupuesto de los Ministerios		
Aprobación	Congreso (Senado y Cámara de Representantes)	Presidente de la República	Presidente de la República
	Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda	Dirección de Presupuesto	Consejo de Ministros
		Congreso Nacional	Titulares de entidades gubernamentales Congreso
Ejecución	Consejo Nacional de Política Fiscal	Dirección de Presupuesto	Titular de entidades gubernamentales
	Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda	Oficina de Presupuesto de los Ministerios	Oficinas de Presupuesto de entidades gubernamentales
		Servicio de Tesorerías	Dirección Nacional de Presupuesto Público
		Congreso Nacional	Dirección General de Tesoro Público

		Presidente de la República	
		Banco Central	
		Ministerio de Planificación y Cooperación	
Control y Evaluación	Contraloría General de la República	Dirección de Presupuesto	Dirección Nacional de Presupuesto Público
	Departamento Nacional de Planeación	Ministro de Hacienda	Oficinas de Presupuesto de las entidades gubernamentales
	Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda	Oficinas de Presupuesto de los ministerios	Órganos de control interno
	Congreso	Unidades de auditoría interna	Contraloría General de la República
		Comité de Auditoría Ministerial	Congreso
		Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno	
		Ministerio Secretaría General de la República	
		Subsecretaría de Desarrollo General del Ministerio de Interior	
		Ministerio de Planificación Nacional	
		Presidente de la República	
		Contraloría General de la República	
		Congreso Nacional	

La diversidad de fuentes de control en el presupuesto chileno hacen que éste sea más eficiente que en Colombia o Perú. De hecho, en Chile, el control interno fue calificado positivamente por el 33% de los encuestados frente al 4% en Colombia y 6% en Perú¹⁶. Al igual que en Colombia, hay una participación activa del Ministerio de Planificación para asegurar que el gasto responda a los planes de desarrollo nacional y regionales, algo que no ocurre en el Perú.

16 En el 2005, la calificación del sistema de control interno fue 21% en Colombia y 8% en Perú.

4. TRANSPARENCIA DE LOS INGRESOS FISCALES RECIBIDOS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

La transparencia fiscal es un tema en el que se ha avanzado bastante en el Perú. La voluntad del Estado peruano se ha cristalizado en la creación de un marco institucional adecuado para facilitar el acceso a la información a la población en general. En este sentido, el avance más importante ha sido la elaboración del Portal de Transparencia Fiscal que pone, a través del medio electrónico, a disposición del público los presupuestos y su ejecución de las entidades públicas.

En esta sección, se presentarán los instrumentos fiscales relacionados con los ingresos que perciben los gobiernos locales y regionales como transferencias provenientes de la actividad de las industrias extractivas, principalmente de la actividad minera. Posteriormente, se hará un seguimiento de los usos de esos ingresos. Finalmente, se hará una comparación de estos instrumentos con sus similares en Colombia y Chile.

4.1 Ingresos que perciben los gobiernos regionales y locales por las actividades extractivas

4.1.1 Canon minero

a) Presentación y pertinencia

El canon minero es la participación de la que gozan los gobiernos locales y regionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de los recursos mineros. Se basa sustancialmente en la Ley N° 2807717, según la cual los recursos deben distribuirse en los siguientes porcentajes:

17 La primera Ley de Canon fue la No. 27056, la cual estipulaba que el canon estaba conformado por el 20% del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras. La

- 10% del total recaudado para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades distritales donde se encuentra localizado el recurso natural.
- 25% del total recaudado para los gobiernos locales de la provincia o provincias donde se encuentra localizado el recurso natural.
- 40% del total recaudado para los gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones.
- 25% del total recaudado al gobierno regional, el cual destina 20% de este monto a las universidades del departamento.

Con estos nuevos porcentajes de distribución se garantiza que los distritos productores tengan una participación directa definida por la ley y que no dependan de la aplicación de criterios que pudiesen perjudicarlos, como una pequeña población.

Esta ley modifica, a partir de junio del 2004, los criterios de distribución del canon minero teniendo no sólo como base el criterio poblacional sino también el de pobreza, vinculado a la carencia de necesidades básicas y déficit de infraestructura. Asimismo, estipula que las transferencias por canon minero deben ser utilizadas exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión u obras de infraestructura de impacto regional y local.

Las modificaciones que ha sufrido la Ley del Canon desde su creación en el 2002, se deben al poco impacto que generaron los ingresos transferidos en las localidades beneficiarias. La Ley N° 28322 y su reglamento aprobado por el D.S. N° 187-2004-EF de fecha 22 de

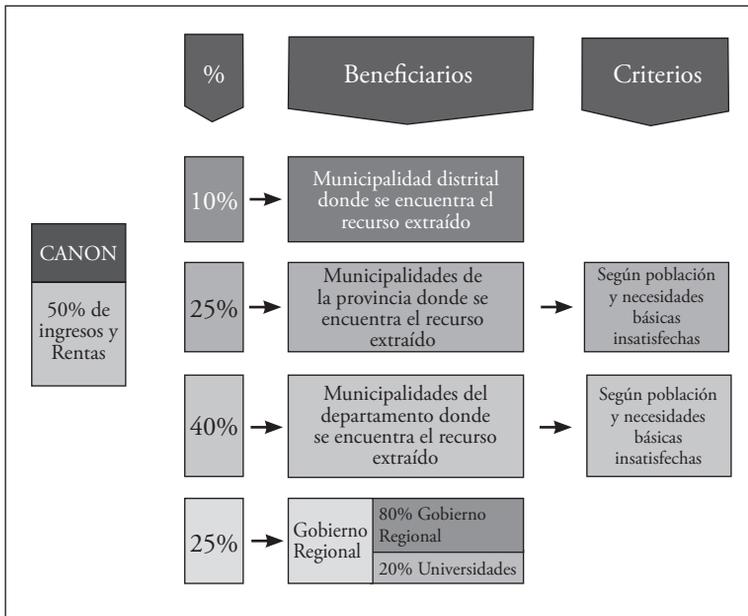
forma de distribución inicial era la siguiente:

- 20% para las municipalidades distritales de la provincia donde se encuentra el recurso extraído, con prioridad a las zonas rurales.
- 60% para las municipalidades provinciales y distritales del departamento donde se encuentra el recurso extraído, en base a la densidad poblacional (habitantes/km²)
- 20% para los gobiernos regionales (CTARs) donde se encuentra el recurso extraído.

diciembre del 2004, establecen cambios importantes en la distribución del canon (véase Gráfico 1). Los principales cambios son:

- Se elimina la exclusión que estableció la Ley 28077 de los gobiernos locales de los distritos y provincias productores. Con ello, las poblaciones de las zonas productoras participarán de la distribución del 25% y 40% del canon sobre los cuales no tenían derecho anteriormente.
- Los gobiernos locales en cuya circunscripción se efectúa la actividad de explotación deberán destinar el 30% del monto que perciban en calidad de distrito “productor” a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades donde se explota el re-

Gráfico 1
Distribución del canon según la Ley N° 28322



Fuente: Ministerio de Energía y Minas

curso natural. Los referidos montos serán comunicados próximamente por el Consejo Nacional de Descentralización (CND)¹⁸.

- Dispone la utilización de los indicadores de Población y Necesidades Básicas Insatisfechas como criterios de distribución de los recursos del canon a nivel de gobiernos locales, lo cual busca beneficiar en mayor medida a las zonas más pobres.

La discusión sobre el canon minero ha girado principalmente sobre los porcentajes y criterios de distribución, así como sobre los impuestos y rentas en los cuales se computa el canon. En todo momento, el tema central ha sido cómo maximizar la porción que se transfiere a los gobiernos regionales, provinciales y locales en desmedro del porcentaje retenido por el gobierno central.

La primera discusión pone en evidencia el carácter redistributivo del canon. La Ley del Canon asegura que los recursos que percibe el Estado por la explotación de los recursos extractivos lleguen a las regiones donde se explotan. Si el Estado central fuese eficiente y sus gastos respondiesen a un Plan Nacional de Desarrollo que plantee el desarrollo integral de todo el territorio nacional, probablemente no se hubiese necesitado una Ley del Canon. En esta situación ideal, el gobierno central invertiría de acuerdo con metas nacionales, por ejemplo, en asegurar niveles de desarrollo humano mínimos.

Como se verá más adelante, la aplicación del canon no cumplió con su objetivo redistributivo, lo que originó cambios sucesivos en la Ley. En la primera etapa de su aplicación dejó mucho que desear pues se dieron casos de distritos no productores que recibían más transferencias que aquellos en lo que se efectuaba la explotación. Los ejemplos más críticos fueron las transferencias recibidas por distritos limeños con niveles de desarrollo y condiciones de vida superiores a los de los distritos productores de la provincia de Lima, como los de Matucana y Huarochirí.

18 EL CND fue desactivado en enero de 2007 y sus funciones han sido transferidas a la Presidencia del Consejo de Ministros.

La discusión sobre qué impuestos deben ser incluidos para el cálculo del canon pone en evidencia la centralización del sistema tributario nacional y la escasa actividad productiva de las regiones donde se realizan las actividades extractivas. Al plantear que el canon se calcule sobre el total de los ingresos y rentas que percibe el Estado por la explotación de los recursos, la Ley debería incluir otros impuestos además del impuesto a la renta, como el impuesto a las ventas, el selectivo al consumo, los impuestos a las remuneraciones, entre otros. Esto permitiría que las transferencias del canon fuesen más estables y no dependieran del resultado de las empresas. En años de precios bajos, la rentabilidad de las empresas baja y puede ser nula, con lo cual las transferencias también serían bajas o nulas.

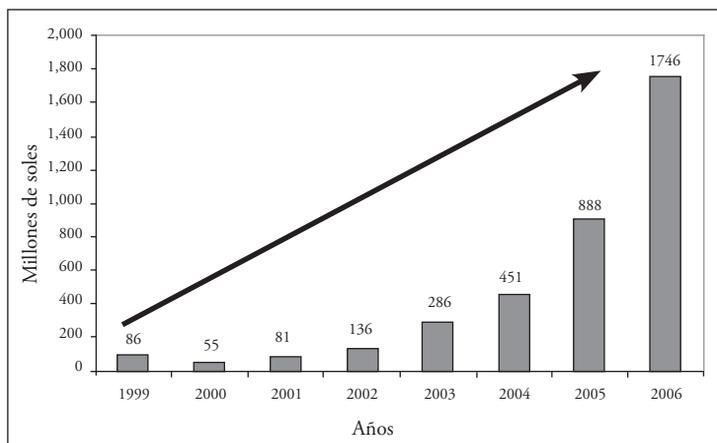
Si bien lo anterior sería deseable, también es cierto que no todos los impuestos que pagan las empresas de industrias corresponden a actividades realizadas en las zonas donde se explotan los recursos. Por ejemplo, el combustible que consumen estas empresas es comprado en Lima o importado directamente, por tanto esta actividad debe ser gravada en el lugar donde se realiza la transacción. Lo mismo ocurriría con los suministros que están sujetos al impuesto a las ventas.

Por lo anterior, el canon está cubriendo las deficiencias del gobierno central para asignar los ingresos que obtiene por la explotación de los recursos, las limitaciones de las regiones en la generación de actividades productivas y la permanencia de un centralismo tributario a pesar del proceso de regionalización.

b) Seguimiento del canon

El Gráfico 2 muestra la tendencia creciente de los recursos distribuidos por el canon minero. De S/. 86 millones distribuidos en 1999, se ha pasado a S/. 1,746 millones en el 2006, lo que ha representado un aumento de más de 1,930%. Las regiones que más canon han recibido son Cajamarca, Áncash y Puno con S/. 355 millones, S/.349 millones y S/. 117 millones, respectivamente. Este aumento tan marcado se ha debido principalmente al aumento de precios de los minerales y, en menor medida, a un aumento de producción. Esto pone de relevancia la volatilidad de los ingresos por canon que reciben las regiones.

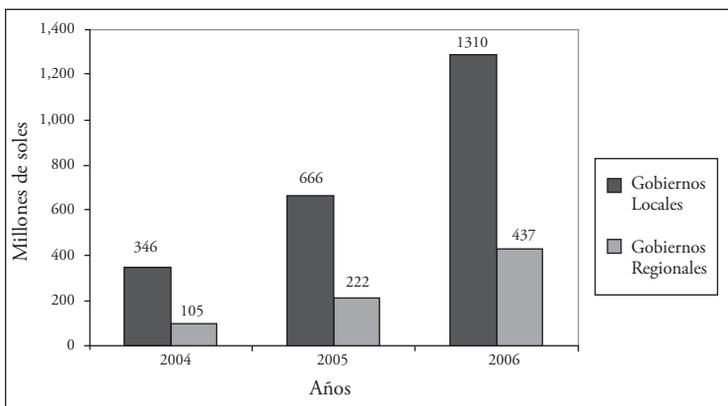
Gráfico 2
Canon Minero 1999-2006 (millones de soles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Debido a los cambios que ha sufrido el canon minero desde su creación, hay que tener en cuenta que el análisis de los recursos transferidos no refleja totalmente el mandato actual de la ley. El Gráfico 3 muestra los recursos transferidos a los gobiernos regionales y los go-

Gráfico 3
Canon minero transferido a gobiernos locales y regionales 2004-2006



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

biernos locales. Como se puede apreciar ambas transferencias han ido en aumento a lo largo del tiempo. Durante el periodo 2004 a 2006, las transferencias a los gobiernos regionales han subido de S/. 105 millones a S/. 437 millones, lo que ha significado un aumento de 315%. Por su parte, las transferencias a los gobiernos locales han pasado de S/. 346 millones en el 2002 a S/. 1,510 millones, es decir un incremento de 278%. Estos aumentos se han debido principalmente a la mejora en la rentabilidad de las empresas que es un resultado directo de las mayores cotizaciones de los minerales.

Desde el inicio de las transferencias del canon, surgieron dos problemas que se han tratado de solucionar con las modificaciones a las leyes y con mejoras administrativas. El primero fue que los fondos del canon eran utilizados inicialmente para cubrir los gastos corrientes de las municipalidades provinciales y distritales. Este tipo de gasto no generó mayor impacto en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones. El segundo problema era la demora con la que los fondos eran transferidos hacia las municipalidades. La demora llegó a ser de casi dos años en la etapa inicial de las transferencias. Estos problemas obviamente generaron protestas de la población y de las empresas ya que éstas últimas eran acusadas de no hacer sus pagos cuando en realidad los habían hecho a tiempo. Todo esto originó un movimiento conjunto de las municipalidades y empresas para modificar las versiones iniciales de la Ley del Canon Minero.

En el 2004, el Instituto de Estudios Peruanos¹⁹ publicó un estudio sobre la distribución del canon y su relación con los niveles de pobreza de las poblaciones en las cuales es distribuido. En este estudio se puede notar que la distribución del canon minero es altamente desigual entre los gobiernos locales que lo reciben. Al ver las cifras en la participación del canon minero a los gobiernos locales por departamento, se nota que esta distribución está concentrada en tres departamentos (Cajamarca, Puno y Áncash), con más del 60% del total distribuido en el 2004. La razón es la concentración

19 Barrantes et al. (2005).

de la producción minera en estos departamentos, principalmente de oro y estaño.

Otro de los resultados de este estudio, es que 74 gobiernos locales de los 1,526 que reciben esta transferencia concentran el 54% del canon. Por otro lado, 602 municipios reciben menos de S/. 10,000 anuales, lo cual representa el 0.56% de las transferencias por este concepto (Barrantes *et al.*, 2005).

El incremento del canon minero en los últimos años ha logrado que aumenten los distritos que reciben más de S/. 1'000,000 anuales, que han pasado de 74 en el 2004 a 225 en el 2007. Asimismo, los distritos que recibían menos de S/. 10,000 anuales han disminuido al 16% de los distritos que reciben esta transferencia.

Aun cuando los montos transferidos han aumentado, se mantiene la pregunta de si estas transferencias serán efectivas para solucionar la evidente brecha de infraestructura que sufre el país²⁰.

Otro de los resultados del estudio de Barrantes *et al.* (2005) que llama la atención es la distribución per cápita del canon minero versus la distribución del Fondo de Compensación Municipal y del Vaso de Leche. En el Cuadro 5 se puede apreciar que los montos de las transferencias por el FONCOMUN y el Vaso de Leche son muy distintos a los del canon minero. En los distritos donde se transfiere mayor canon per cápita, los montos transferidos por el FONCOMUN son menores. La relación entre las transferencias del canon minero y el Vaso de Leche no queda tan clara. Una explicación puede ser que las autoridades consideran que los montos transferidos por FONCOMUN y el Vaso de Leche deben ser menores debido a la mayor cantidad transferida por canon, es decir que se estaría dando un efecto sustitución entre los programas sociales y la cantidad asignada por canon²¹.

20 Barrantes *et al.* (2005).

21 En una conversación, Beatriz Boza mencionó que si el canon minero era visto como un instrumento redistributivo entonces no habría contradicción en la sustitución sugerida en el texto. Por el contrario, si el canon es visto como un instrumento de compensación entonces la sustitución sí estaría contraviniendo la definición del canon.

Cuadro 5
Distribución promedio per cápita del canon minero, FONCOMUN
y Vaso de Leche para distritos receptores por rangos (2004)

Rangos de distribución del canon minero	Canon minero	FONCOMUN	Vaso de Leche
US\$ 1'000,000 < x < \$ 9'600,000	223.3	83.1	13
\$ 250,000 < x < \$ 1'000,000	83.7	89.5	14.4
\$ 10,000 < x < \$ 250,000	26.1	156.3	14.5
\$ 1,000 < x < \$ 10,000	2.5	212.9	17.3
\$ 0 < x < \$ 1,000	0.3	207.2	16.6
Sin canon minero	0.0	106.4	16.8
Promedio nacional	28.3	155.5	15.7

Fuente: Barrantes *et al.*, 2005.

A pesar de que las transferencias por canon han aumentado en los últimos años debido al aumento de utilidades de las empresas, queda la gran duda de su efectividad como herramienta para promover el desarrollo. Por un lado, la volatilidad de los precios puede generar que de un año a otro los montos transferidos varíen de manera sustancial, y provocar en consecuencia marcados desequilibrios en los presupuestos municipales y regionales. Por otro lado, el canon transferido es muy sensible a los niveles de producción de las operaciones mineras, los cuales pueden variar incluso en tiempos de precios altos. Así, minas como Yanacocha, por ejemplo, disminuirán su nivel de producción porque no cuentan con suficientes reservas para mantener el ritmo de producción actual. Esto tendrá una repercusión en el canon transferido a los gobiernos locales y regionales de Cajamarca.

Ante esta eventualidad, es necesario generar mecanismos para suavizar las eventuales caídas de dichas transferencias. Una alternativa es la creación de un Fondo de Compensación que permita guardar recursos para las épocas en que las empresas reporten utilidades nulas debido a la baja en las cotizaciones. Se han planteado dos versiones de este fondo. El primero es una herramienta de corto y mediano plazo que trata de solucionar los problemas de la volatilidad de las transferencias y de la baja capacidad de gasto de las autoridades locales y regionales. Este fondo, que se planteó como el Fondo de Compen-

sación del Canon y las Regalías durante la gestión del ministro Kuczynski, tendría como función suavizar los flujos recibidos por canon y programar mejor su utilización.

El segundo tipo de fondo es de largo plazo y tendría como objeto asegurar la equidad intergeneracional. A través de este fondo se aseguraría que las generaciones futuras se beneficien también de la explotación de los recursos minerales agotables. La intangibilidad de parte del canon y las regalías permitiría reservar recursos para utilizarlos en una fecha posterior. Por ejemplo, a finales de la década de los setenta se instituyó el Fondo Permanente de Alaska, conformado por el 25% de las regalías de las ventas petroleras. En el 2005, el Fondo alcanzó un valor de alrededor de US\$ 30 mil millones. Este principal del fondo es intangible y se invierte en activos financieros, mientras que una parte los dividendos se distribuye entre los pobladores de Alaska.

La mayoría de los fondos de este tipo se han establecido para los ingresos petroleros²², pero también existen algunos para los ingresos de la explotación de recursos minerales²³. El control y manejo de los fondos dependen de los objetivos de cada uno de los gobiernos, como asegurar ingresos a las futuras generaciones, obtener mayores tasas de retorno social en las inversiones, proteger a la economía de la enfermedad holandesa, y resguardar a la economía de impactos provocados por grandes aumentos o disminuciones de los ingresos por la venta de los recursos naturales (ESMAP, 2006).

4.1.2 Canon petrolero y gasífero

El canon petrolero y gasífero se cobra según la producción de petróleo conseguida. En 1982 se determinó que el canon se pagaba hasta la ex-

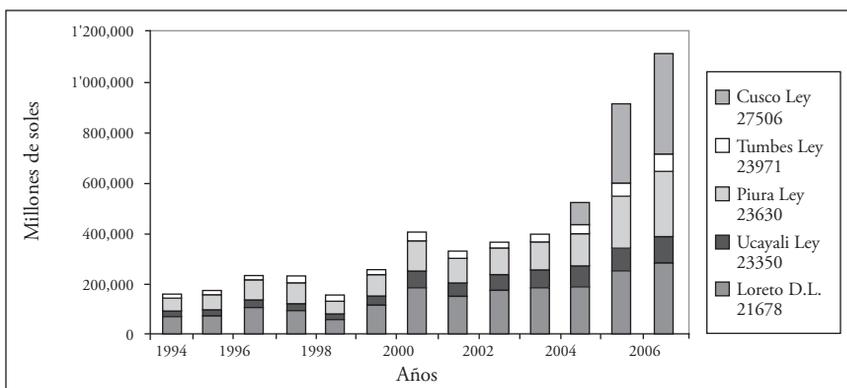
22 Entre los principales fondos petroleros se encuentran el Fondo de Fideicomiso de Alberta, el Fondo Petrolero del Gobierno de Noruega y el Fondo Petrolero Estatal de la República de Azerbaijón (ESMAP, 2006).

23 Los fondos basados en la explotación de recursos minerales son el Fideicomiso de las Regalías de Fosfatos de Nauru, el Fondo de Estabilización de los Recursos Minerales de Papúa Nueva Guinea y el Fondo de Estabilización del Cobre de Chile (ESMAP, 2006).

tinción del recurso. Actualmente hay cinco departamentos que reciben fondos por concepto de canon petrolero y gasífero. Estos cánones están regidos por diferentes leyes: Loreto (Ley 21678), Ucayali (Ley 23350), Piura (Ley 23630), Tumbes (Ley 23971) y Cusco (Ley 27506).

En el Gráfico 4 se aprecia que el canon y sobrecanon petrolero han seguido una tendencia creciente entre 1994 y el 2006, pasando de S/. 160 millones a S/. 1,110 millones. Hasta el 2004, los departamentos que recibían más recursos por concepto de canon eran Loreto y Piura con transferencias que ascendían a S/. 192 millones y S/. 138 millones, respectivamente. Con la entrada de operación de Camisea, Cusco se ha convertido en el departamento con la mayor participación de canon petrolero y gasífero. De hecho, en el 2006, el canon gasífero recibido por Cusco (S/. 397 millones) superó las transferencias por canon petrolero de las regiones de Loreto y Ucayali (S/. 285 y S/. 104 millones).

Gráfico 4
Transferencias de canon y sobrecanon petrolero



Fuente: PERUPETRO

4.1.3 Derechos de vigencia

El Perú es un país líder con un inmenso potencial geológico. En el periodo 2003-2004 fue considerado el tercer país con mayor potencial geológico según la Encuesta Anual de Compañías Mineras del Institu-

to Fraser. De hecho, el gobierno ha tratado de brindar facilidades para la exploración de nuevos yacimientos. Una de ellas es la devolución del impuesto general a las ventas (IGV) a los gastos realizados por las compañías en actividades de exploración.

Para realizar labores de exploración es necesario que las empresas hagan denuncios o petitorios en las diversas zonas donde se encuentran trabajando. Para conservar este derecho hacen un pago al Estado, llamado derecho de vigencia, cuyo monto está fijado por ley. De este monto, un porcentaje es destinado a los gobiernos locales y regionales.

El monto a pagar por derecho de vigencia depende de la condición del titular o concesionario obligado al pago y de la extensión del derecho minero. Así, los productores minero artesanales deben pagar US\$ 0.50 por hectárea; los pequeños productores mineros US\$ 1.00 por hectárea y los medianos y grandes operadores mineros US\$ 3.00 por hectárea.

La distribución de los ingresos obtenidos por los derechos de vigencia se hace de la siguiente manera:

- El 75% de lo recaudado se asigna a la municipalidad distrital donde se encuentra localizado el petitorio o concesión. En caso de que el petitorio o concesión se ubique en dos o más municipalidades distritales, la distribución se efectúa en partes iguales. Este monto debe ser destinado a la ejecución de programas de inversión y desarrollo.
- El 5% se otorga al Ministerio de Energía y Minas (MEM).
- El 10% de lo recaudado se le otorga al Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC) para los fines de mantenimiento y desarrollo del Sistema de Concesiones y Catastro Minero y del Sistema de Distribución del Derecho de Vigencia.
- El derecho de vigencia asignado al INGEMMET es de 10%.

Estos petitorios no significan la propiedad del terreno ni de los recursos del subsuelo, cuyo único propietario es el Estado. El minero sólo será propietario de los recursos que extraiga de dicho yacimiento.

Por lo anterior, los derechos de vigencia están intrínsecamente ligados al proceso de exploración, que es la base para el desarrollo minero. Si no se explora, las empresas no pueden tomar decisiones sobre la factibilidad de poner en marcha nuevos proyectos. Por otro lado, la exploración no se realiza sin contar con una infraestructura de información geológica. Esto significa que las empresas se sentirán más atraídas a explorar zonas que tienen alguna información de base, como la existencia de mapas geológicos o información satelital.

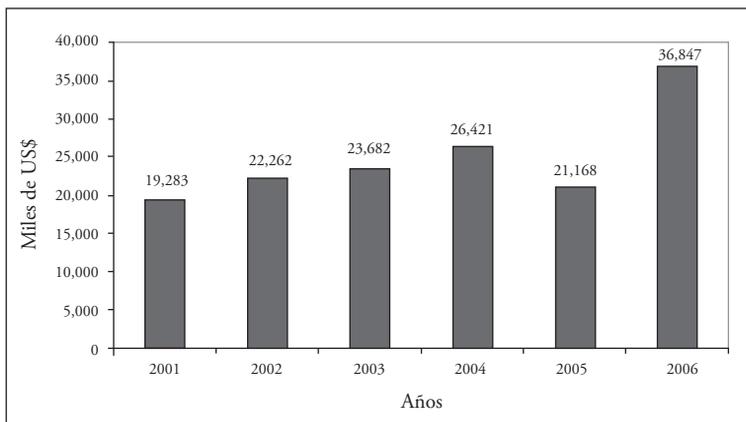
En tal sentido, los recursos provenientes del derecho de vigencia deberían financiar el mejoramiento de la infraestructura de información geológica para atraer a nuevos inversionistas.

Sin embargo, se ha estipulado que los ingresos de los derechos de vigencia se distribuyan mayoritariamente a las municipalidades distritales en donde se encuentre el yacimiento y sólo se reserva 10% para el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), responsable de la elaboración geológica. Adicionalmente, se destina 10% para el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC) y un 5% para el Ministerio de Energía y Minas.

La distribución anterior no mejora los servicios de apoyo para fomentar la actividad exploratoria. Peor aún, debido a los reducidos montos de los derechos de vigencia, comparados con los del canon, la condición de que las municipalidades distritales ejecuten programas de inversión y desarrollo es difícil de lograr.

El Gráfico 5 muestra la evolución de los pagos de derecho de vigencia recaudados en el periodo 2001-2007. Se puede apreciar que estos pagos han ido en aumento, pasando de US\$ 19.2 millones en el 2001 a US\$ 36.8 millones en el 2006.

Gráfico 5
Pagos por derecho de vigencia y penalidad



Fuente: INACC

4.1.4 Regalías

Ante las crecientes necesidades de recursos por parte de los gobiernos regionales y locales, en junio del 2004 el Congreso de la República aprobó la Ley de Regalías Mineras. De acuerdo con esta ley, la regalía minera es el pago de una contraprestación económica por el uso de un recurso no renovable²⁴. La implantación de las regalías mineras ha estado teñida de intereses políticos que no han permitido que se debata adecuadamente su sustentación. Actualmente, está en discusión si las empresas con contratos de estabilidad administrativa y tributaria estarán sujetas al pago de regalías.

La Ley de regalías establece tres categorías de pago:

- 1% siempre que la empresa tenga una venta bruta de hasta US\$ 60 millones.
- 2% cuando sus ventas estén entre US\$ 61 millones y US\$ 120 millones.

²⁴ El gremio minero ve a la regalía minera como un impuesto ciego. Para la industria el derecho de vigencia representa la contraprestación por el uso del recurso no renovable.

- 3% si el monto de las ventas supera los US\$ 120 millones.

La distribución de lo recaudado por las regalías mineras que se otorga a las municipalidades, gobiernos y universidades es la siguiente:

- 20% para la municipalidad o municipalidades distritales donde se encuentra el recurso natural explotado.
- 20% para la municipalidad o municipalidades provinciales.
- 40% para las municipalidades distritales y provinciales del departamento o departamentos.
- 15% para el o los gobiernos regionales.
- 5% para las universidades.

Su reciente aplicación se ha visto influenciada por dos factores. Por un lado, el requerimiento de los gobiernos regionales por asegurarse recursos más estables en el tiempo y menos volátiles. Las regalías, al calcularse en función de la producción, permiten asegurar recursos a los gobiernos regionales y locales desde que el proyecto inicia su operación. Además, el monto de las regalías sólo se ve afectado por la variabilidad en precios más no por el resultado de las empresas, que pueden obtener utilidades nulas o negativas en épocas de precios bajos.

Por otro lado, hay una tendencia mundial a establecer impuestos o regalías basados en las ventas brutas en vez de las utilidades. Ejemplos de esta tendencia son algunas jurisdicciones de Australia que han impuesto regalías basadas en las ventas brutas, así como la reciente propuesta sudafricana y el debate sobre la aplicación de regalías a operaciones de yacimientos de roca dura en Estados Unidos²⁵ (PricewaterhouseCoopers, 2004).

25 Tradicionalmente, las regalías son aplicadas a las industrias de petróleo y gas, así como a la industria de las gemas como los diamantes, pero no a la industria de metales básicos (Baldwin, 2003).

Pero quizás lo que más ha influido en la aplicación de regalías mineras fue el debate ocurrido en Chile²⁶, que fue prontamente adoptado en el Perú, pero de manera superficial. En vez de discutir acerca de la pertinencia de la aplicación de las regalías mineras, o los usos que se le darán a estos recursos para maximizar su impacto en el desarrollo²⁷, se optó por discutir la necesidad de garantizar ingresos para las regiones que no estuviesen ligadas a la renta y su distribución entre las distintas jurisdicciones.

La ley peruana define la regalía como una contraprestación por el uso de recursos no renovables²⁸. Bajo un enfoque de sostenibilidad, esto implicaría que el destino de los ingresos por regalías debería destinarse a sustituir el capital natural por otro tipo de capital. En parte, la ley indica que los ingresos por regalías, así como los del canon, deben ser utilizados en proyectos de inversión. Sin embargo, salvo por el filtro del Sistema de Inversión Pública (SNIP) no se indican prioridades para estas inversiones.

Esta falta de definición de prioridades es quizás la principal limitación de los instrumentos fiscales asociados a las industrias extractivas. Son los gobiernos regionales y locales los que tienen total control en la toma de decisiones sobre los proyectos. Teniendo en cuenta que los recursos terminan siendo limitados para poder emprender cualquier obra con un impacto considerable, su efecto termina atomizándose al no estar enmarcado en un plan regional o local que no forme parte, a su vez, de un plan nacional.

26 Este debate se inicia a raíz del descubrimiento de que una empresa minera que declaró pérdidas por 23 años consecutivos fue vendida en alrededor de US\$ 1,300 millones con casi US\$ 600 millones adicionales en créditos fiscales (Riesco, 2004). Esto fue posible por una serie de inconsistencias legales en la legislación tributaria chilena y trajo como consecuencia que algunos sectores del gobierno y la academia la necesidad de revisar la política de impuestos a la minería en Chile.

27 Al respecto, es importante mencionar que las regalías mineras chilenas se utilizarán exclusivamente para generar un fondo de ciencia y tecnología para estudios en minería.

28 Una visión alternativa de la regalía sería considerarla como renta de escasez, concepto que fue planteado por Harold Hotelling en los años treinta. Sin embargo, el enfoque de la renta de escasez no sería de fácil aplicación práctica porque requiere del cálculo de la renta inter-temporal y su pertinencia en una situación de cambio tecnológico acelerado deja espacio para la duda.

Por otro lado, el concepto de inversión asociado a la construcción de infraestructura termina sesgando la sustitución hacia el capital físico en zonas cuya carencia principal es de capital humano o de capacidades.

4.1.5 Remanente de FONDOEMPLEO

Debido al alza de las cotizaciones internacionales, las utilidades de las empresas también se han incrementado en los últimos años. Según la ley, el 8% de las utilidades de las empresas mineras se reparte entre sus trabajadores directos hasta un máximo de 18 sueldos. El exceso, hasta un máximo de 2,200 unidades impositivas tributarias (UIT), se destina a FONDOEMPLEO, que tiene el compromiso de financiar y monitorear proyectos de capacitación y promoción del empleo mediante un concurso público. Estos proyectos deben financiarse en las regiones en las que se hayan generado los excedentes. Si existiese aún un remanente, éste es transferido a los gobiernos regionales para que financien proyectos de infraestructura vial de alcance regional.

De acuerdo con Propuesta Ciudadana (2007), en el 2006 los proyectos de FONDOEMPLEO realizados en las regiones alcanzaron los S/. 56.9 millones. Las regiones más beneficiadas fueron Áncash (14%), Tacna (13%), Moquegua (13%), Cajamarca (13%), Puno (13%) y Arequipa (12%) por los remanentes de las empresas Antamina y Barrick; Southern Perú; Minera Yanacocha; Minsur; Cerro Verde y Cementos Yura, entre otras.

Por otro lado, el remanente de FONDOEMPLEO transferido a los gobiernos regionales en 2006 fue de S/. 138.7 millones, y se concentró principalmente en Cajamarca y Áncash, con aportes de más de S/. 50 millones (Propuesta Ciudadana, 2007).

4.1.6 Aporte voluntario de las empresas mineras

Debido al aumento de las cotizaciones de los metales, los gobiernos regionales y locales así como diversos actores de la sociedad civil empezaron a cuestionar la distribución entre los beneficios económicos

capturados por las empresas mineras y los obtenidos por el resto actores económicos. Ante la presión por cambios en la legislación minera, que incluía la propuesta de aplicar un impuesto a las sobreganancias, las empresas mineras procedieron a ofrecer un aporte voluntario. El gobierno central aceptó la oferta y el 24 de agosto de 2006 anunció ante el Congreso que las empresas mineras aportarán S/. 2,500 millones durante los próximos 5 años, es decir, unos S/. 500 millones anuales. Hasta el momento, treinta empresas han firmado acuerdos de aporte voluntario con el Estado; dos empresas tienen convenios pendientes de firma y trece empresas han declinado hacer el aporte voluntario. Este aporte representa alrededor del 3.75% de las utilidades de las empresas después de impuestos (*El Comercio*, 2006).

De acuerdo con la información disponible en el Ministerio de Energía y Minas, los aportes en el año 2007 alcanzarían los S/. 518 millones. De éstos, S/. 335 millones irían a fondos locales y S/. 183 millones a fondos regionales. El Cuadro 6 muestra que la empresa minera Antamina se ha comprometido a entregar casi la mitad del aporte voluntario ofrecido a los gobiernos locales y alrededor del 30% del aporte

Cuadro 6
Acuerdos por aportes voluntarios de las empresas mineras, 2007

Empresa	Fondo local (mill. S/.)	Fondo regional (mill. S/.)
Compañía Minera Antamina S.A.	150.9	54.9
Minera Yanacocha S.R.L.	51.2	18.6
Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	38.8	14.1
Southern Perú Copper Corp.	10.4	41.5
Xtrata Tintaya S.A.	35.2	9.2
Minera Barrick Misquichilca S.A.	11.4	13.5
Minera Los Quenuales S.A.	14.7	5.1
Minera Doe Run Perú	4.8	6.6
Compañía Minera Milpo S.A.A.	7.6	2.8
Otras	10.1	16.6
Total	335.1	182.9

Fuente: Ministerio de Energía y Minas

a los gobiernos regionales. Siguen en importancia las contribuciones de Yanacocha, Cerro Verde, Southern Perú, Xtrata Tintaya y Barrick. El aporte conjunto de todas estas empresas supera el 85% del aporte comprometido con el Estado.

Las empresas se comprometieron a hacer el primer desembolso de este aporte el 30 de abril de 2007. Si bien se sabe que algunas de ellas ya han hecho entrega de parte de sus aportes, ni el Ministerio de Energía y Minas ni el Ministerio de Economía y Finanzas (entidad con la que se firmaron los convenios) han publicado un registro de lo desembolsado hasta el momento.

4.2 Usos de los ingresos de las industrias extractivas en el Perú²⁹

Las sucesivas modificaciones de la Ley del Canon Minero han hecho variar el uso de los recursos del canon en los gobiernos locales y regionales, desde el uso exclusivo en proyectos de inversión pública (Ley 27506), su flexibilización para el uso de un porcentaje de hasta 30% en proyectos productivos en el distrito productor (Ley 28322), hasta las modificaciones en las leyes del presupuesto del 2005 y 2006 que permiten usar los recursos del canon para mantener obras de infraestructura pública, financiar los procesos de selección de los proyectos de inversión y la elaboración de perfiles de inversión.

En el caso de las regalías, las transferencias por este concepto estaban inicialmente destinadas a financiar proyectos de inversión productiva que articularan a la minería con el desarrollo económico de cada región (Ley 28258). Sin embargo, también se han dado modificaciones que permiten que parte de estos recursos puedan ser utilizados en la formulación y selección de los proyectos de inversión pública (Ley 28652, 28654, 28927).

29 Esta sección resume algunos de los hallazgos realizados por el Grupo Propuesta Ciudadana, en su iniciativa Vigila Perú (Grupo Propuesta Ciudadana, 2007).

El destino del porcentaje del canon que es asignado a las universidades públicas también ha sufrido modificaciones. Inicialmente, se asignó a la investigación científica y tecnológica destinada a potenciar el desarrollo regional; luego se definió que los gastos de investigación debían incluir los gastos de infraestructura y equipamiento pero no el pago de remuneraciones (Ley 28562). Posteriormente, la Ley del Presupuesto Público del 2007 (Ley 28927) ha vuelto a dar una definición amplia de los gastos de investigación y desarrollo.

La flexibilización de los usos del canon minero y petrolero, así como de las regalías se da en un contexto en el que los precios de internacionales de la mayoría de los recursos naturales están en niveles sumamente altos, lo que ha generado un aumento de los ingresos de los gobiernos regionales y locales que se contraponen con su capacidad de gasto y ejecución de proyectos.

En la actualidad, los usos de los recursos provenientes del canon y sobrecanon se destinan principalmente a “gastos de capital (inversiones, inversiones financieras y otros gastos de capital), gastos financieros (amortización de deuda, cargo de intereses y cargos de la deuda) y, en menor medida, a gastos corrientes (compra de bienes y pago de servicios, pago de personal y obligaciones, entre otros)”.³⁰

Según el análisis realizado por el Grupo Propuesta Ciudadana, a través de la iniciativa Vigila Perú, durante el periodo 2004-2006, más del 90% de los recursos del canon y sobrecanon se han destinado a gastos de capital, alrededor de 6% a gastos corrientes y una fracción, entre 1% y 3%, a gastos financieros. El informe también señala que los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali son los que han concentrado el gasto corriente, y que Loreto es la única región que ha presupuestado inversiones financieras (Grupo Propuesta Ciudadana, 2007).

30 Grupo Propuesta Ciudadana, 2007: pág. 58.

Cuadro 7
PIM por gobierno regional 2004-2006
(Financiado por canon, sobrecanon, regalías y participaciones)

Región	Años		
	2004	2005	2006
Loreto	126,885	138,499	166,146
Cajamarca	54,648	93,627	129,356
Cusco	6,594	63,862	185,477
Ucayali	62,460	72,223	76,147
Piura	48,200	59,397	90,293
Moquegua	11,288	54,208	117,670
Áncash	29,590	31,969	89,712
Tacna	10,359	41,542	93,171
Puno	23,668	37,415	53,502
Tumbes	19,949	25,837	34,793
Lima	11,729	24,496	35,354
Huancavelica	13,619	20,242	28,269
Arequipa	9,009	17,354	21,275
San Martín	70	161	46,367
Ica	3,440	8,419	20,698
Junín	4,433	7,570	14,380
La Libertad	4,900	8,213	7,760
Otros	6,848	13,367	38,190
Total	447,689	718,398	1'248,561

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana, 2007

En cuanto a los gastos de capital, Propuesta Ciudadana analiza los diferentes pliegos del Presupuesto Institucional Modificado (PIM)³¹ para el periodo 2004-2006. Como se aprecia en el Cuadro 7, se ha dado un aumento sustancial en los PIM de la mayoría de los gobiernos regionales, especialmente en San Martín, Cusco, Moquegua y Tacna (66,139%, 2,713%, 942% y 799%, respectivamente).

31 El PIM es el presupuesto modificado de cada pliego (región) y resulta de sumar el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) más las modificaciones hechas durante el año. El PIA es el presupuesto aprobado por la Ley Anual del Presupuesto Público, al que se le hacen modificaciones a lo largo del año que incluyen créditos suplementarios, transferencias y anulaciones. Por esta razón, el PIM es el indicador más adecuado para conocer el avance de las inversiones en las distintas regiones del país.

Cuadro 8

Financiamiento de los PIM de los gobiernos regionales 2004-2006

Fuentes de financiamiento	2004	2005	2006
Recursos ordinarios	42%	36%	28%
Canon, sobrecanon, regalías y participaciones	36%	40%	41%
Participación en renta de aduanas	6%	5%	3%
Recursos directamente recaudados	5%	5%	4%
Recursos oficiales de crédito	2%	4%	4%
Donaciones y transferencias	9%	10%	20%
Total (millones de soles)	1'047.41	1'442.48	2'580.35

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana, 2007

Asimismo, se puede apreciar que para el año 2006, ocho gobiernos regionales concentran más de las tres cuartas partes del PIM nacional, entre ellos se encuentran las principales regiones mineras y petroleras y gasíferas.

Por otro lado, en el Cuadro 8 se muestra que los recursos del canon, sobrecanon, regalías y participaciones han incrementado su importancia en el financiamiento de las inversiones realizadas por los gobiernos regionales. Esta ha pasado de 36% en el 2004 a 41% en el 2006. También se aprecia que los recursos ordinarios han disminuido su importancia de 42% en el 2004 a 28% en el 2006, mientras que el rubro de transferencias ha aumentado de 9% a 20%.

Ante el aumento de las transferencias recibidas, uno de los principales cuestionamientos a los gobiernos locales y regionales ha sido su poca capacidad de gasto. Como respuesta, se han flexibilizado las normas de utilización del canon minero y han disminuido los requisitos que los proyectos de inversión deben presentar para obtener la aprobación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Así, por ejemplo, si el proyecto es menor a S/. 300 mil, sólo deben llenar una ficha, y si es menor a los S/. 6 millones, deben entregar un perfil de proyecto. Sólo se exigirá estudios de factibilidad a aquellos proyectos que superen los S/. 10 millones (El Comercio, 2007).

Cuadro 9
PIM Canon para inversiones y ejecución presupuestal 2004-2006

Gobierno regional	PIM Canon para inversiones			Ejecución presupuestal		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Loreto	81.74	78.61	113.77	82%	89%	66%
Cajamarca	47.08	79.17	111.41	55%	52%	62%
Cusco	5.28	46.01	158.93	42%	26%	39%
Ucayali	55.58	64.26	65.77	57%	75%	84%
Moquegua	11.29	47.55	114.04	54%	31%	44%
Áncash	27.94	27.95	70.48	58%	87%	41%
Tacna	8.98	33	81.46	58%	27%	48%
Puno	23.67	35.25	36.34	64%	51%	55%
Tumbes	19.95	25.84	34.79	24%	32%	52%
Lima provincias	11.73	20.72	28.02	30%	23%	56%

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana, 2007

El Grupo Propuesta Ciudadana encontró, además, que el nivel de ejecución de los PIM de diez gobiernos regionales³² ha disminuido de 61% a 53% en el periodo 2004-2006. El Cuadro 9 muestra que el gobierno regional de Cusco es el que presenta la menor capacidad de gasto, con sólo 39%, al mismo tiempo que su PIM ha aumentado en 2,910%. Ello da luces acerca de las dificultades para la ejecución del gasto cuando los recursos aumentan cuantiosamente en periodos relativamente cortos. Este tipo de acontecimientos deben ser previstos en una estrategia de mejora de la ejecución del gasto.

Respecto del tipo de proyectos financiados con los recursos generados en las industrias extractivas, el Cuadro 10 muestra que casi las dos terceras partes del presupuesto total se concentran en los pliegos presupuestarios de Transporte, Educación y Cultura y Salud y Sanamiento.

32 El Grupo Propuesta Ciudadana ha realizado el seguimiento de la ejecución presupuestal de los gobiernos regionales de Áncash, Cajamarca, Cusco, Lima, Loreto, Moquegua, Puno, Tacna, Tumbes y Ucayali.

Cuadro 10
Proyectos financiados con CSCRП 2004-2006 (26 regiones)

Función	2004	2005	2006
Transporte	32.90%	31.30%	25.80%
Educación y cultura	20.90%	26.10%	23.50%
Salud y saneamiento	10.80%	11.10%	13.80%
Energía y recursos minerales	6.60%	7.80%	10.20%
Agraria	7.10%	5.90%	9.10%
Administración y planeamiento	7.00%	9.10%	7.00%
Vivienda y desarrollo urbano	3.70%	3.00%	3.60%
Asistencia y previsión social	7.80%	1.90%	1.80%
Industria, comercio y servicios	1.20%	2.30%	3.40%
Pesca	1.50%	1.20%	1.30%
Defensa y seguridad nacional	0.30%	0.20%	0.40%
Justicia	0.00%	0.00%	0.20%
Comunicaciones	0.10%	0.10%	0.00%
Trabajo	0.10%	0.00%	0.00%
Relaciones exteriores	0.00%	0.00%	0.00%
Millones de soles	380	581	1,058

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana (2007)

La mayor parte de los proyectos tiene por objeto el desarrollo de infraestructura. Así, dentro del rubro de Transporte, casi todos corresponden a la construcción de carreteras y caminos; a la edificación y refacción de aulas en Educación y a obras de agua y desagüe en Salud y Saneamiento.

4.3 Manejo de los ingresos fiscales provenientes de las industrias extractivas en Colombia, Chile y Perú

El Cuadro 11 indica los pagos de las industrias extractivas en Colombia, Chile y Perú. Como se puede apreciar, sólo el Perú cuenta con canon minero y petrolero (entendido como un porcentaje del impuesto a la renta que es distribuido directamente a las regiones productoras). Los tres países cobran regalías (impuestos sobre la producción) pero éstas son recientes en Chile y Perú. Finalmente, los tres países reciben tributos que garantizan el derecho de mantener una concesión pero los nombres difieren en cada uno: cánones superficiales en Colombia, patentes mineras en Chile y derechos de vigencia en Perú.

Cuadro 11
Pagos hechos por las industrias extractivas

Colombia	Chile	Perú
		Canon minero
		Canon y sobrecanon petrolero
Cánones superficiares	Patentes mineras	Derechos de vigencia
Regalías	Regalías	Regalías
Impuesto a la renta	Impuesto a la renta	Impuesto a la renta

En Colombia, de conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal genera una regalía como contraprestación obligatoria. Esta consiste en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. También genera regalía la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas.

En el caso de los propietarios privados del subsuelo, estos pagarán, en dinero o en especie, no menos del 0.4% del valor de la producción calculado o medido al borde o en boca de mina. Estos recursos se recaudarán y distribuirán de conformidad con lo dispuesto en la Ley 141 de 1994. A pesar de que varios recursos no renovables pagan regalías, los más importantes en términos de recaudación son los hidrocarburos, el carbón, níquel, oro y esmeraldas. De hecho, desde hace más de 15 años, el 91% de las regalías corresponde a hidrocarburos; le siguen las regalías por carbón, oro y níquel, con 5.3%, 1.9% y 1.6%, respectivamente (1997).

En la práctica existen dos fuentes de recursos de regalías: directas e indirectas. Las directas se distribuyen en los territorios productores y portuarios según el recurso natural y la capacidad de producción. Así, por ejemplo, para el caso del petróleo, si la operación produce menos de 50,000 barriles diarios, los territorios productores y portuarios reciben el 92%; si la operación produce más de 600,000 barriles diarios, este porcentaje se reduce a 34.17%.

Las regalías indirectas, compuestas por los fondos no asignados a las entidades territoriales que reciben regalías directas, pasan al Fondo Nacional de Regalías (FNR). Todos los departamentos y municipios pueden solicitar fondos al FNR. Además, hay asignaciones específicas a sectores, entidades, corporaciones autónomas regionales y territorios. La Ley 756 del 2002, por la cual se modifica la ley de regalías (Ley 141) de 1994, establece que el FNR debe distribuirse de la siguiente manera: 15%, para el fomento de la minería; 30%, para la preservación del medio ambiente; 54%, para la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales; y 1%, para solventar los gastos del fondo.

Las regalías son una de las fuentes de recursos públicos más importantes y, por su naturaleza, financian inversión en infraestructura e inversión social. Sin embargo, existe la duda de si el sistema de regalías ha promovido el desarrollo sostenible de los territorios a las que se destinan. De hecho, un estudio de Fedesarrollo concluye que las regalías no han tenido efectos sobre la tasa de crecimiento de los territorios que las han recibido. Es más, a pesar de que las regalías deben ser gastadas en proyectos que contribuyan a mejorar la salud y educación, se aprecia que los fondos se destinan a contratos en otros sectores no prioritarios (Benavides *et al.*, 2000).

Asimismo, las regalías en Colombia parecen haber generado desequilibrios en las finanzas territoriales. El más importante es que, al incrementar las inversiones en periodos muy cortos, las entidades territoriales tienden a endeudarse en exceso (Benavides *et al.*, 2000). Si a lo anterior se une la rigidez del sistema tributario colombiano, se tiene que los gobiernos centrales regionales han pasado de un déficit fiscal de -0.27% en 1990 a -0.60% en 1999 (Iregui *et al.*, 2001).

Los cánones superficiales, equivalentes a los derechos de vigencia peruanos, se cobran sobre la totalidad del área de las concesiones durante la exploración, el montaje y construcción o sobre las extensiones que el contratista retenga para explorar durante el periodo de explotación. Si el área solicitada no excede las 2,000 hectáreas, los cánones equivalen a un

salario mínimo día por hectárea y por año a partir del perfeccionamiento del contrato. Si el área tiene entre 2,000 y 5,000 hectáreas, el contratista pagará dos salarios mínimos día por hectárea y por año; si tiene entre 5,000 y 10,000 hectáreas, tres salarios mínimos día y por año. En todos los casos, los pagos se realizan en anualidades anticipadas.

En Chile, por su parte, las patentes mineras permiten a los inversionistas disfrutar de la propiedad de una concesión minera, sea de exploración o explotación. El pago de la patente anual, establecida en los artículos 142 y siguientes del Código de Minería, produce el efecto jurídico llamado “amparo”. Este consiste en que el propietario de una concesión de exploración o explotación no puede ser despojado de sus derechos de concesión mientras mantenga al día el pago de las patentes mineras correspondientes y cumpla con el resto de la legislación que le es aplicable.

El pago por las patentes mineras es de US\$ 4.8 por hectárea para las concesiones metálicas y de US\$ 1.6 por hectárea para las concesiones no metálicas, de nitratos y sales. A partir de mayo del 2005, los ingresos recaudados por estas patentes se dividen en partes iguales para los gobiernos locales y las regiones³³, lo cual genera ingresos adicionales para los primeros de alrededor a 53 mil millones de pesos chilenos (Prensa SUBDERE, 2005).

El gobierno de Chile aprobó en junio de 2005 un Impuesto Específico a la Minería (Ley 20.026), equivalente al de las regalías mineras. A diferencia de Colombia y Perú, las regalías en Chile gravan como máximo el 5% de la renta imponible operacional y no el valor de ventas³⁴. Además, las regalías van a las arcas generales de la Nación para

33 Antes de mayo de 2005, el 70% de los ingresos por patentes mineras se destinaba a las regiones y 30% a los gobiernos locales.

34 El Impuesto Específico a la Actividad Minera tiene una tasa de 5% de las utilidades operacionales para empresas que venden más de 50,000 TMF de cobre al año o su equivalente en otros productos mineros. La tasa varía entre 0.5% y 4.5% para las empresas que venden más de 12,000 TMF y menos de 50,000 TMF. Aquellas empresas que venden menos de 12,000 TMF no están afectas a este impuesto.

financiar un fondo de investigación y desarrollo que se distribuye en las regiones mineras y no mineras (Punto Minero, 2005). En palabras de la Comisión Chilena del Cobre, este fondo “...es una oportunidad para enfrentar el desafío de construir ventajas competitivas dinámicas para el desarrollo del país, pues nuestras ventajas estáticas en recursos naturales son vulnerables, principalmente, ante la apertura comercial de países con recursos naturales similares, pero con eventuales costos de mano de obra semicalificada y/o mayor cercanía a los centros de consumo” (COCHILCO, 2006).

Según estimaciones del gobierno chileno, este royalty debería recaudar alrededor de US\$ 120 millones al año.

5. LEGISLACIÓN Y PRINCIPALES PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA DE LOS PAGOS HECHOS POR LAS EMPRESAS

Las prácticas y la vigilancia para aumentar la transparencia han estado dirigidas a la acción del Estado en sus diferentes niveles. Esto de alguna manera refleja el marco legal que sustenta el derecho a la información pública, que a su vez genera instrumentos que permiten monitorear el manejo presupuestario y dentro de éste el destino de los recursos generados en las industrias extractivas.

Si bien este monitoreo recién se está implementando y aún no es completo, el perfeccionamiento de los sistemas de transparencia y la participación cada vez más activa de la sociedad civil hará que dentro de poco esta práctica sea común y, con ello, la información disponible será de mejor calidad.

La otra cara de la moneda de la transparencia de los ingresos de las industrias extractivas es la transparencia de los pagos que realizan las empresas al Estado. De hecho, las iniciativas de transparencia dirigidas a los gobiernos como las de Fondo Internacional promueven que la información de estas empresas cumpla con los estándares contables internacionales y recomienda que una oficina auditora nacional o una organización independiente reporte sobre los flujos entre las empresas y el gobierno y sobre cualquier discrepancia que se encuentre.

5.1 La información de interés público en manos de los privados

Además de la razón inmediata de identificar posibles discrepancias entre los pagos reportados por las empresas y los ingresos recibidos por el gobierno, la lógica para solicitar la transparencia de los pagos de las empresas es que se trata de información de interés público.

El marco legal presentado en la sección 3 señala el sustento legal que se ha ido desarrollando en el Perú y que permite un mayor y mejor acceso a la información pública. Sin embargo, también hay información que no pertenece al Estado y que puede ser de interés general, es decir, que puede tener repercusión en el colectivo (CAD, 2005).

No hay un marco legal que propicie el acceso a la información de interés público en manos de privados. Sólo en el caso de las empresas privadas de servicios públicos se ha establecido por ley que la información que poseen es pública y, por la naturaleza de los servicios que prestan, se les ha pasado a considerar como parte de la administración pública. Así, la Ley de Procedimiento Administrativo General incluye como entidades de la administración pública a las “personas jurídicas bajo régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia” (CAD, 2005, p. 6).

En el ámbito más general de la actividad privada, son de carácter público la información financiera de las empresas que cotizan en bolsa y la información para la protección del consumidor. En la primera, el interés público se debe a que las empresas que cotizan en bolsa son alternativas de inversión para cualquier ciudadano y, como es obvio, la información económico-financiera de éstas es relevante para que los posibles inversionistas tomen sus decisiones. En la segunda, el interés público sobre los productos se deriva de que su consumo puede afectar la salud de los consumidores. Por otra parte, si el producto es de consumo masivo, cualquier efecto nocivo para la salud puede pasar de ser un problema privado a uno de salud pública.

El acceso al primer tipo de información está normado por la ley y tiene a la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), como la entidad que vela por la calidad de la información y oportunidad de la información. Por otro lado, la información sobre los productos está normada por la Ley del Rotulado de Productos, que indica el tipo de información que debe imprimirse en las etiquetas de los productos.

Para solicitar cualquier otro tipo de información en manos de privados es necesario, en primer lugar, demostrar que tiene interés público. A falta de un marco legal que regule el acceso a este tipo de información, es necesario demostrar también que su revelación no vulnera la intimidad personal o cualquier otro derecho fundamental, la seguridad del Estado, el secreto bancario, comercial o industrial (CAD, 2005).

No hay duda de que las actividades de las empresas de industrias extractivas pueden influir en la vida de poblaciones enteras en una serie de ámbitos. Las acciones que una empresa minera desarrolla desde su entrada a la zona en la que desarrollará un proyecto hasta el cierre de la operación conllevan efectos positivos y negativos que inciden en la salud, la actividad económica y la calidad de vida de las personas. Por lo tanto, existe información en estas empresas que califica como información de interés público.

Por este motivo, el accionar de las mineras está normado por la ley, y se han establecido estándares de cumplimiento. Estos estándares se refieren principalmente a la seguridad de las personas que trabajan en las operaciones y a la preservación del medio ambiente. En el primer caso, existe una legislación laboral que protege la salud de los trabajadores y se exige a las empresas que respeten normas de seguridad definidas en la práctica y establecidas internacionalmente. Como resultado, se suele publicar alguna información sobre los accidentes ocurridos en las operaciones como un indicador aproximado de los niveles de seguridad de la planta.

En el caso de la protección del medio ambiente, el concepto es sumamente amplio. La legislación se basa en parámetros técnicos que deberían garantizar la preservación de los medios (agua, suelos, aire). Sin embargo, estos parámetros técnicos deben ser fijados en función de un objetivo o de un estándar de calidad ambiental que contempla la protección de la salud, la competitividad del país y la promoción del desarrollo sustentable. En la actualidad, no existe un estándar de calidad para el agua y aún no se norma el estándar para el aire.

A pesar de ser de interés público, la información ambiental relacionada con las industrias extractivas no es publicada regularmente. Por otra parte, su publicación no es relevante debido a la falta del estándar de calidad. Así, las estadísticas sobre el contenido de metales pesados en los relaves vertidos a los cursos de agua, a pesar de que éstos puedan estar disminuyendo, no indican como referencia qué tanto contribuye esa disminución al logro del objetivo de mantener un estándar de calidad del agua. Ello es más grave aún si tomamos en cuenta que existe la percepción generalizada, con sustento técnico o sin él, de que la calidad del agua o del ambiente en general se deteriora.

Recientemente, además, la opinión pública está solicitando información acerca de la contribución de las empresas a la economía y al bienestar local. Como se mencionó anteriormente, la precariedad de la mayoría de las zonas donde se realizan las actividades extractivas y la ausencia del Estado (expresada en la inexistencia de servicios públicos e incluso de representantes públicos), provocan que todas las demandas se enfoquen hacia las empresas mineras. Aun cuando las empresas realicen inversión social o de infraestructura, los avances se verán siempre minúsculos si el Estado u otras instituciones no hacen inversiones complementarias.

Los instrumentos del canon y regalías también han levantado expectativas sobre un mayor impacto potencial de las industrias extractivas en el desarrollo local, pero en la práctica este impacto ha pasado desapercibido por la opinión pública. Ello ha originado dudas sobre el cumplimiento de las empresas en el pago de impuestos y otras contribuciones al Estado, así como una desesperanza que aumenta las demandas hacia las empresas y genera conflictos.

Por estas razones, es importante que las empresas devalen información sobre su contribución al desarrollo local. Esto implica, por un lado, un trabajo previo de las propias industrias extractivas para construir un formato general sobre cómo presentar este tipo de información, de modo que pueda usarse de manera agregada por industria, por región y a nivel nacional. Por otro lado, implica que las empresas empiecen a reportar los pagos que realizan al Estado, también en un for-

mato uniforme para toda la industria, de modo que se pueda conciliar la información de lo que recibe el Estado y lo que pagan las empresas.

Si bien las iniciativas del Fondo Monetario Internacional y de la EITI recomiendan la realización de auditorías sobre los pagos que hacen las empresas, los resultados deberían publicarse, justamente porque contienen información de interés público.

Al no haber un marco legal establecido para proteger el derecho al acceso de la información de interés público en manos de privados, la industria debería tomar una actitud proactiva al respecto, ya que ello redundaría en una mejor imagen de las empresas.

5.2 Marco regulatorio y transparencia en las industrias extractivas en el Perú

Las industrias extractivas en el Perú están regidas por la Ley General de Minería, la Ley General de Hidrocarburos, así como los Regímenes de Garantías de la Inversión Privada. Las primeras dos leyes dan el marco que rige el funcionamiento de estas industrias, y establecen los órganos gubernamentales que las controlan y fiscalizan. Los Regímenes de Garantías, por su parte, están formados por un conjunto de leyes y decretos que buscan promover y asegurar la inversión privada en la economía en general y en las industrias extractivas en particular. Entre ellos destacan el Decreto Legislativo 662 de Promoción Inversión Extranjera (agosto de 1991), el Decreto Legislativo 674 de Promoción de la Inversión Privada en Empresas del Estado (septiembre de 1991), el Decreto Legislativo 708 de Promoción de la Inversión en el Sector Minero (noviembre de 1991), el Decreto Legislativo 757 que da el Marco Crecimiento a la Inversión Privada (noviembre de 1991), el Decreto Supremo 162-92-EF que da Garantía a la Inversión Privada (octubre de 1992), el Decreto Supremo 024-93-EF que da Garantías y Medidas de Promoción a la Inversión, el Decreto Legislativo 818 que da Incentivos a la Inversión en Recursos Naturales (abril de 1996) y el Decreto Supremo 084-98-EF que es el Reglamento de Contratos con el Estado para la Explotación de Recursos Naturales (agosto de 1998).

En las leyes mencionadas, no se hace referencia explícita a la transparencia de ingresos o pagos de las industrias extractivas o de cualquier otra industria (ver Cuadro 12). La única ley al respecto es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado (D.S. 043-2003-PCM), pero su atención está centrada en los procedimientos relacionados con el acceso a la información del público general. Por otro lado, el título IV de esta Ley menciona el acceso a la información sobre el manejo de las finanzas públicas, pero se enfoca en que esta información debe aparecer en los portales de transparencia del Estado. Sugiere también que se debe hacer transparente la información sobre las contrataciones y adquisiciones del Estado hechas de manera regular y cuya competencia está bajo el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE).

Cuadro 12
Obligatoriedad e información disponible para las industrias extractivas

Nivel de obligatoriedad	Información específica	Fuente de acceso
Información requerida por ley	Transferencias a gobiernos regionales y locales (incluyendo canon, regalías y otros)	Portal de Transparencia del MEF
	Gastos de gobiernos regionales	Portal de Transparencia del MEF
	Contratos de exploración minera	Portal del MINEM
	Contratos de estabilidad tributaria mineros	Portal del MINEM
	Contratos firmados con el Estado Peruano	Portal de ProInversión
	Contratos de estabilidad tributaria	Portal de ProInversión
	Contratos en hidrocarburos	Portal de PeruPetro Portal del MINEM (Camisea)
Información requerida por ley e inaccesible	Estados financieros de empresas que cotizan en Bolsa y pago de impuesto a la renta	Portal de la CONASEV
	Gastos de gobiernos locales	Se está implementado el SNIP y SIAF para gobiernos locales
Información no requerida por ley e inaccesible	Estados financieros de empresas en general	
	Pagos de impuestos por parte de empresas	Algunas empresas en Balance Social
Información voluntaria	Datos sobre Balance Social	Algunas empresas

Inclusive el Decreto Supremo 084-98-EF (Reglamento de Contratos con el Estado para al Explotación de Recursos Naturales) se centra en el procedimiento para la tramitación de contratos con el Estado y la solicitud de incentivos tributarios otorgados por el Decreto Legislativo 818. Así, muestra un contrato modelo de inversión en el que se estipula qué instituciones son las signatarias por parte del Estado, el monto del contrato y la institución responsable de hacer el seguimiento de ejecución del cronograma de inversiones (ver Anexo 2), pero no menciona la obligatoriedad de hacer públicos los contratos. Sin embargo, la Ley de Transparencia señala que el público tiene derecho a acceder a esta información.

Por otro lado, a través de la página web de Pro Inversión, la agencia estatal que promueve las inversiones en el país, se puede obtener información sobre los contratos firmados con el Estado peruano y sobre los contratos de estabilidad tributaria. En caso de que la información no se encuentre en la web, existe un formato para requerirla en línea.

La página web del Ministerio de Energía y Minas también incluye los contratos suscritos bajo la Ley de Garantías y Medidas de Promoción de la Inversión y los contratos de Inversión en Exploración Minera. En la Sección de Hidrocarburos se encuentran disponibles los contratos y modificaciones del proyecto Camisea (explotación, transporte y distribución de gas).

Así, aun cuando la legislación peruana no especifica que se debe develar la información sobre los contratos de las industrias extractivas, por efectos de la Ley de Transparencia el público puede tener acceso a ella, ya sea a través de los portales de transparencia o mediante una solicitud de información a las entidades estatales correspondientes.

Por su parte, sólo las empresas que cotizan en la Bolsa de Valores de Lima, ya sean industrias extractivas o no, están obligadas a publicar información de carácter financiero. El Reglamento de Información Fi-

nanciera y Manual para la Preparación de Información Financiera (Resolución CONASEV 103-1999-EF/94.10) establece que las empresas que cotizan en Bolsa deben presentar sus estados financieros (Balance General, Estado de Pérdidas y Ganancias, Estados de Cambios en el Patrimonio Neto y Estados de Flujos de Efectivo) elaborados de acuerdo con las normas internacionales de contabilidad oficializadas y vigentes en el Perú. Estos estados financieros deben estar debidamente auditados. En el caso de las empresas extranjeras, la empresa auditora debe ser reconocida por la institución rectora de valores de su país.

Asimismo, las empresas que cotizan deben proveer información sobre el Cumplimiento de los Principios de Buen Gobierno para las Sociedades Peruanas (Resolución Gerencia General N° 140-2005-EF/94.11). Sin embargo, esta es una autoevaluación y se refiere principalmente a la gestión corporativa.

5.3 Algunos indicadores de transparencia de las empresas mineras que operan en el Perú

Es de conocimiento común que el sector de las industrias extractivas en el Perú tiene una estrategia de comunicación muy pobre. Ello se debe en gran medida a que las empresas mineras y petroleras han considerado al Estado como el único *stakeholder* al que deben reportarle información. En tal sentido, a pesar de la gran sofisticación tecnológica del sector, las estrategias para comunicarse con sus *stakeholders* locales son sumamente limitadas.

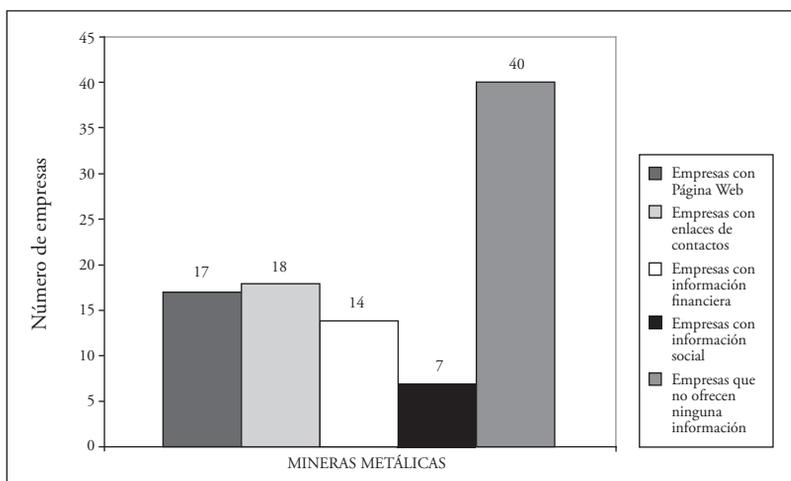
Tomando como base los indicadores de transparencia identificados por Ciudadanos al Día (2005), se ha identificado a las empresas mineras registradas como activas por el Ministerio de Energía y Minas, que cuentan con una página web, en la incluyen algún enlace de contacto, así como de información financiera y de inversión social.

El Gráfico 6 muestra que de 68 empresas de minería metálica, sólo 17 (25%) tienen página web y 18 incluyen enlace de contacto³⁵.

35 Esto se explica porque la información sobre la empresa se encuentra en la página web del accionista mayoritario.

Asimismo, se aprecia que 14 (21%) de ellas presentan información financiera de manera accesible (a través de la página web, de sus reportes anuales o de CONASEV) y 7 de ellas presentan información sobre su inversión social. Finalmente, casi el 60% (40 de 68 empresas) no ofrece ningún tipo de información al público.

Gráfico 6
Información que brindan las empresas mineras



Es importante señalar que la información sobre inversión social, que es la que contribuiría en mayor medida a mejorar la imagen de las empresas ante la opinión pública, es la menos revelada por las empresas. Por otro lado, aun cuando hace unos años se publicó un balance social del sector minero (Hoyos, 2002), los resultados no fueron ampliamente distribuidos, ni se ha hecho un trabajo de actualización, por lo que su impacto en la opinión pública terminó siendo marginal.

La actual situación de conflicto que experimenta el sector minero puede haber motivado a las empresas a replantear sus políticas de

comunicación. Sin embargo, el conflicto entre Tintaya y las comunidades y gobiernos locales interrumpió un proceso de diálogo y participación que se consideraba sumamente exitoso, al punto que se estaba planteando como un ejemplo para las demás empresas mineras. Como resultado, el sector minero en general ha mostrado un retroceso hacia una posición menos dispuesta al diálogo y a la colaboración con las comunidades de su entorno.

En términos de los indicadores que se presentaron líneas arriba, entre mayo de 2005 y julio del mismo año, el número de páginas web activas disminuyó de 17 a 15 (una de ellas estaba “en construcción” y la otra simplemente desapareció). Asimismo, el número de empresas que contaban con enlace de contacto aumentó de 18 a 21, y en tres de éstas se incluyeron enlaces específicos por área de interés. También aumentó el número de empresas con información financiera (de 16 a 19). Finalmente, el número de empresas que presentan información social se mantuvo.

En términos de la industria en general, la información que presenta la página web de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) está dividida en cinco secciones. La primera es sobre la misma SNMPE, su organización y los servicios que presta, entre otros. La segunda es sobre temas de prensa y comunicaciones y presenta un resumen de noticias, notas y presentaciones de representantes de la SNMPE. Hay una sección de publicaciones con enlace a la revista y a los reportes anuales de la Sociedad. La cuarta sección presenta estadísticas relevantes del sector, con énfasis en datos sobre precios, producción y canon. La quinta sección informa sobre la normatividad legal del sector.

La página web incluye un enlace de contacto, pero no ofrece información financiera sobre la SNMPE. A pesar de que hay una sección sobre desarrollo social en la página de inicio, ésta sólo presenta información sobre las acciones del Comité de Desarrollo Social de la SNMPE y enlaces a los balances sociales de las empresas Antamina y Yanacocha. No se incluye un enlace a la publicación sobre el balance

social del sector, que la misma SNMPE (a través del Instituto de Estudios Económicos Mineros) patrocinó. Esta sección, al igual que toda la página web está dirigida a los asociados u otras personas interesadas, pero no está construida para instruir al público acerca del aporte de la minería al desarrollo local o nacional.

5.4 Participación de las empresas en la iniciativa del EITI

5.4.1 Presentación de la iniciativa EITI en el Perú

La implementación de la EITI en el Perú es un proceso participativo y tripartito. Es participativo porque convocará a todas las instituciones y actores involucrados en la problemática de la EITI y tripartito, porque involucra Estado, la sociedad civil y las industrias extractivas.

Las instituciones participantes dentro del grupo del Estado son el Ministerio de Energía y Minas (MEM), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Consejo Nacional de Descentralización (CND). En el corto plazo se piensa incorporar también a los gobiernos locales. En el grupo de la sociedad civil participan Ciudadanos al Día, Propuesta Ciudadana, Proética y la Universidad Católica. El grupo de las empresas incluye a Antamina, Quellaveco, Southern Perú Hunt Oil y Pluspetrol, que ya han dado su apoyo directo y han suscrito los principios de la EITI (ver Anexo 1). Adicionalmente participa la empresa estatal Perupetro y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE).

Hacia finales de abril de 2005, culminó la fase de preparación que consistió en redactar la declaración pública de compromiso del Perú para implementar la EITI, la convocatoria a los participantes y la formación del grupo de trabajo que preparó un Plan de Acción.

La fase de implementación consistirá en esclarecer y conciliar las magnitudes de los pagos efectuados por las industrias extractivas y los ingresos recibidos por el gobierno; transparentar el modo en que estos

recursos se canalizan a las unidades de gasto, principalmente regionales; y realizar trabajo piloto en las zonas de Cusco y Cajamarca. Asimismo, en esta fase se difundirán los resultados.

Se ha formado una comisión para solicitar el compromiso de las empresas mineras sugeridas en el Plan de Acción a fin de cubrir alrededor del 75% del valor bruto de la producción minera, y de las instituciones públicas clave para la conciliación de cuentas como el MEF y la SUNAT. Adicionalmente, se han preparado los términos de referencia para el “Proyecto de Asistencia Técnica para Desarrollar una Estrategia de Transparencia y Eficacia en el Manejo de los Recursos del Canon Gasífero en la Región del Cusco”. En este proyecto se pretende estimar el canon gasífero y su reparto en la región Cusco y diseñar una estrategia de uso de los recursos recibidos y de prevención de conflictos sociales relacionados con este canon.

La fase de monitoreo y evaluación requiere de acuerdos formales entre los actores involucrados. El objeto de esta fase es revisar el avance anual, los resultados y las repercusiones de esta iniciativa. Para ello, se tendrán que definir indicadores pertinentes.

Desde el inicio del proceso, la iniciativa EITI ha estado dirigida a fiscalizar los usos de los recursos transferidos a los gobiernos regionales y locales, dejando de lado los usos que el gobierno central da a los recursos. Se requiere, además, que las empresas sean objeto de una revisión independiente pero no que devalen las cifras que pagan al gobierno.

El seguimiento de los recursos transferidos a las regiones y los gobiernos locales, así como el uso de estos recursos es de suma importancia, ya que el Perú, como se ha señalado en secciones anteriores, tiene la institucionalidad necesaria para cuantificar y reportar los ingresos fiscales derivados de las industrias extractivas. Sin embargo, dado el escepticismo acerca del aporte de las industrias extractivas al bienestar y desarrollo local y regional, es necesario asegurar que los ingresos transferidos a los gobiernos regionales y locales sean usados eficientemente. Este seguimiento permitirá, además, identificar las reformas institucionales necesarias para que todo el proceso presupuestario sea

más transparente; por ejemplo, para terminar de integrar los gobiernos municipales al SIAF y SNIP.

No obstante, en aras de la transparencia, el proceso EITI también debería hacer un seguimiento del destino de los recursos que mantiene el gobierno central. Auty (1992) sugiere que una de las razones para que estos ingresos no generen desarrollo es que son gastados en consumo en vez de ser invertidos. Bajo una visión de desarrollo sostenible, el capital natural extraído debería ser reemplazado por otro tipo de capital, de modo que se mantenga o se preserve el nivel de bienestar de las generaciones futuras. La ley del canon y la de regalías especifican que estos recursos sólo pueden gastarse en inversión. Sin embargo, no hay ninguna restricción de este tipo para el gobierno central. El proceso EITI debería servir para vigilar que el gobierno central invierta estos recursos en capital fijo o en capital humano. A través de una adecuada planificación, entendida como la definición de prioridades de desarrollo, los recursos en manos del gobierno central deberían, además, complementar las inversiones regionales proveyendo infraestructura (física, institucional y/o tecnológica) en el ámbito nacional.

Finalmente, la participación de las empresas está limitada a la revisión independiente de los pagos que hacen al gobierno, pero no a la revelación ni publicación de estas cifras. En un contexto como el actual, en el que los conflictos han aumentado en número e intensidad debido a la sensación de que las empresas no aportan al desarrollo local, la publicación del informe de conciliación a escala nacional no contribuiría a cambiar esta percepción. La publicación de las cifras que pagan las empresas (impuesto a la renta, regalías, derechos de vigencia e inversiones sociales voluntarias de las empresas) serviría para que las poblaciones locales cambien su percepción. Sin embargo, para que esta información sea útil y bien utilizada tiene que estar acompañada con indicadores generales de la industria y de otros sectores económicos.

En el Perú, la iniciativa EITI avanza lentamente. Luego de la presentación del Plan de Acción en junio de 2005 hubo un largo periodo sin mayores avances. Parte de este retraso se debió a que no

existía un protocolo claro de participación para las organizaciones de la sociedad civil. Este obstáculo fue superado cuando, a mediados del 2006, se nombró a los responsables del gobierno para participar en el proceso y se hizo una invitación pública a las entidades de la sociedad civil para participar en la EITI.

Hacia diciembre de 2006 se contaba con una Comisión de Trabajo que sería la responsable de ejecutar el Plan de Acción. La primera tarea de esta comisión es producir un reporte que concilie los pagos e ingresos que hacen las empresas de las industrias extractivas a las diferentes instancias del gobierno.

Un tema importante para el avance de la iniciativa EITI es la disponibilidad de recursos financieros. Si bien hay fondos de los organismos multilaterales, éstos son limitados y pueden agotarse, lo que pondría en peligro el avance de la iniciativa. Esto ha sucedido en otros países que también participan de esta iniciativa.

5.4.2 Participación de las empresas

La iniciativa EITI es apoyada por las empresas que han suscrito los principios del EITI y por la Sociedad de Minería. Inclusive, algunas empresas, entre ellas Pluspetrol, Antamina y Quellaveco, han trabajado activamente en la fase de preparación.

Como se ha mencionado, las empresas impulsan la revisión de las cuentas regionales y locales, pero no están dispuestas a transparentar sus pagos, aun cuando en algunas zonas son responsables de la mayoría o la totalidad de los ingresos generados. Especialmente en estos casos, la información acerca de sus transferencias por canon permitiría a la población deducir fácilmente cuánto estaría pagando la empresa, por lo que el develamiento de la información sería una muestra de apoyo a la transparencia.

Lo anterior refleja la falta de un marco legal que exija transparencia a las empresas. Al mismo tiempo, da sustento a la iniciativa de modificar los estándares internacionales de contabilidad.

Cuadro 13
Empresas mineras que publican información financiera

Empresa	Tipo de información
Volcan Compañía Minera S.A.A.	Balance General y declaraciones Consolidadas de Ingresos Estado de pérdidas y Ganancias, Balance General, Estados de Cambio en el Patrimonio, Estadísticas de Flujo de Efectivo
Compañía Minera Atacocha S.A.	Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Flujo de Caja, Estados de Cambio en el Patrimonio
Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Flujo de Caja, Estados de Cambio en el Patrimonio
Compañía Minera Argentum S.A.	Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Flujo de Caja, Estados de Cambio en el Patrimonio
Compañía Minera Raura S.A.	Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Flujo de Caja, Estados de Cambio en el Patrimonio
Compañía Minera San Ignacio de Morococha	Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Flujo de Caja, Estados de Cambio en el Patrimonio
Compañía Minera Santa Luisa S.A.	Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Flujo de Caja, Estados de Cambio en el Patrimonio
MINSUR	Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Flujo de Caja, Estados de Cambio en el Patrimonio
PERÚBAR S.A.	Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Flujo de Caja, Estados de Cambio en el Patrimonio
Shougang Hierro Perú S.A.A	Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Flujo de Caja, Estados de Cambio en el Patrimonio
Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Flujo de Caja, Estados de Cambio en el Patrimonio
Sociedad Minera Corona S.A.	Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Flujo de Caja, Estados de Cambio en el Patrimonio
Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Flujo de Caja, Estados de Cambio en el Patrimonio
Compañía Minera Milpo S.A.	Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Flujo de Caja, Estados de Cambio en el Patrimonio, Ratios Financieros
Castrovirreyna Compañía Minera S.A.	Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Estados de Cambio en el Patrimonio, Estadísticas de Flujo de Efectivo

Fuente: CONASEV

Las empresas tienen actitudes diferentes en cuanto a la transparencia de información. El Cuadro 13 muestra que de las 68 empresas registradas como mineras metálicas, sólo 16 presentan sus estados financieros porque están requeridas por CONASEV. La información aparece en la página web de esta institución. Los estados financieros incluyen el Estado de Pérdidas y Ganancias, que contiene la cifra de pagos por Impuesto a la Renta, de la que se podría deducir un aproximado del canon derivado de las actividades de la empresa en la zona.

De estas 16 empresas, sólo tres (Volcan, Atacocha y Buenaventura) muestran también esta información en su página web, lo que estaría indicando una muestra de responsabilidad social, en el sentido de que tienen claro que tienen otros *stakeholders* relevantes aparte de los accionistas.

Es interesante anotar que las tres empresas mencionadas presentan, además, información sobre la inversión social que realizan. Adicionalmente, cuatro empresas (fuera del grupo de las 16 mencionadas) presentan información social: dos de ellas incluyen sólo un listado de obras realizadas y, las otras dos, informes (un Balance Social y un Informe a las Comunidades).

Por otro lado, si uno revisa la lista de empresas que aparece en el Plan de Acción para la Implementación de la EITI en el Perú, encuentra que hay diferencias entre la información que presentan en el Perú y en el ámbito internacional. El Cuadro 14 muestra información de las empresas BHP Tintaya, Antamina, Yanacocha y Buenaventura. Llama la atención que, salvo Buenaventura (que tiene la obligación legal de reportar sus estados financieros), ninguna muestra información financiera en el Perú, aunque sí en el extranjero. Esto puede deberse a que los accionistas de estas empresas se encuentran fuera del país, por lo que sólo reportan en el extranjero. Hay que añadir que Buenaventura también muestra sus estados financieros en el extranjero, puesto que está cotizando en la Bolsa de Nueva York y tiene que presentar la forma 20-F.

La situación es distinta respecto de la información social. El Cuadro 14 muestra que, salvo BHP Billiton Tintaya, todas las empresas muestran algún tipo de información social en el Perú. Esto es sumamente curioso porque BHP Billiton Tintaya ha tenido, probablemente, la actitud más progresista respecto del trabajo con las comunidades. Su trabajo en la provincia de Espinar, hasta antes de los disturbios, ha sido considerado ejemplar e incluso ha sido premiado dentro de la propia empresa a nivel corporativo. Además, es la única empresa de estas cuatro que elabora un Reporte de Sostenibilidad bajo los criterios de la Iniciativa Global de Reporte.

En todo caso, la información en el Cuadro 14, da algunos indicios sobre el concepto de responsabilidad social manejado por la empresa. Primero, muestra que las empresas reportan diferenciadamente a sus distintos *stakeholders* y, segundo, que lo hacen con criterios muy limitados. El hecho de que los inversionistas de las empresas mineras no se encuen-

Cuadro 14
Información publicada por las empresas mineras en los ámbitos nacional e internacional

Empresa	Información Financiera	Información Social
BHP Billiton Tintaya	<p>A nivel nacional: no reporta.</p> <p>A nivel de BHP Billiton reporta: Estado de Ganancias y pérdidas Consolidado Balance General Consolidado Declaración Consolidada de Beneficios y Pérdidas reconocidas Balances consolidados de Flujo de Efectivo Apuntes a la información financiera</p>	<p>A nivel nacional: Después de los problemas de Espinar, la web se encuentra en construcción</p> <p>A nivel de BHP Billiton reporta: En Australia ha invertido en programas de relaciones con los aborígenes programas de empleo en algunos países donde tiene sus operaciones En Colombia en la comunidad donde opera ha hecho promoción de una economía sostenible local Financia organizaciones que ayudan a crear una comunidad sana y sostenible</p>
Antamina	<p>A nivel nacional: no reporta.</p> <p>A nivel de BHP Billiton reporta: Estado de Ganancias y pérdidas Consolidado Balance General Consolidado Declaración Consolidada de Beneficios y Pérdidas reconocidas Balances consolidados de Flujo de Efectivo Apuntes a la información financiera</p>	<p>A nivel nacional: Describe la responsabilidad social con las comunidades y algunos pueblos y define objetivos</p> <p>A nivel de BHP Billiton reporta: En Australia ha invertido en programas de relaciones con los aborígenes programas de empleo en algunos países donde tiene sus operaciones En Colombia en la comunidad donde opera ha hecho promoción de una economía sostenible local Financia organizaciones que ayudan a crear una comunidad sana y sostenible</p>
Yanacocha	<p>A nivel nacional: no reporta.</p> <p>A nivel de BHP Billiton reporta: Cambios en el Patrimonio Consolidado Balance General Consolidado Declaración Consolidada de Beneficios y Pérdidas reconocidas Balances consolidados de Flujo de Efectivo Forma 10K</p>	<p>A nivel nacional: Ofrece un Balance Social hasta el 2002 en el cual se ven los objetivos logrados y las estadísticas más no los montos empleados</p> <p>A nivel de Newmont reporta: Programas para la comunidad en el tema de educación, empleo y capacitación de los pobladores Provisión de infraestructura adecuada como sistemas de agua potable y alcantarillado, etc.</p>
Buenaventura	<p>A nivel nacional: reporta Estado de Pérdidas y Ganancias, Balance General, Flujo de Caja y Estados de cambio en el Patrimonio</p> <p>A nivel de NYSE reporta: Forma 20-F Informe anual de conformidad con la sección 13 ó 15 (d) del cambio de valores</p>	<p>A nivel nacional: Nombra las obras que ha realizado y el monto de inversión de algunas</p> <p>A nivel de NYSE : no reporta.</p>

tren en el Perú, no significa que no haya gente interesada en saber acerca de los resultados financieros de sus filiales en el país. Es más, debido a la relación que hay entre el canon y el impuesto a la renta, diversos segmentos de la sociedad civil estarían interesados en revisar los Estados de Pérdidas y Ganancias de las empresas, una información que publican anualmente casi todas las empresas en los países desarrollados.

Esta revelación diferenciada de información responde, aparentemente, a directivas de las casas matrices, como mencionó un representante entrevistado, aunque no dio razones para este tratamiento diferenciado.

Los hechos ocurridos en agosto de 2005 en Espinar, Cusco, ocasionaron un regreso a una posición más conservadora por parte de las empresas. La mayoría de las mineras veía con cierta incomodidad las acciones de BHP Billiton Tintaya. Estaba elevando demasiado su nivel de apoyo y trabajo con las comunidades y los gobiernos regionales y locales de su entorno. Los disturbios y el conflicto resultante reafirmaron en las empresas la idea de que sólo deben cumplir con las normas legales y no avanzar hacia acciones más acordes con la visión moderna de responsabilidad social.

Es más, el develamiento de información de operaciones (plan de inversión y estructura de costos) que hizo la empresa a las comunidades puede haber contribuido a que éstas exageraran sus demandas. Ciertamente, la consecuencia es que las empresas mineras adoptaron una actitud más reservada y menos proactiva.

Por otra parte, el impacto del conflicto en Tintaya puede haber generado una actitud recelosa hacia la iniciativa EITI, según comentarios de dos participantes del grupo de trabajo. En la actualidad, se ha formado una comisión para indagar qué empresas sugeridas en el Plan de Acción estarían participando. En cierto modo, de su participación depende que la iniciativa no fracase.

6. PROPUESTAS PARA INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA DE INGRESOS Y PAGOS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Como se ha mostrado en las secciones anteriores, ha habido algunos avances en la transparencia de los ingresos provenientes de las industrias extractivas y de sus usos. Es un proceso que se encuentra en sus inicios y que requiere de seguimiento y perfeccionamiento para convertirse en una actividad regular que permita acceder a la información de todos los departamentos que reciben ingresos de las industrias extractivas. Al mismo tiempo, se aprecia que no se ha hecho mayores avances en la transparencia de los pagos y que los eventos recientes han desalentado a las empresas a ser más transparentes.

Los ingresos y los pagos son dos caras de una misma moneda y su develamiento va más allá que una simple comprobación o rendición de cuentas. Lo que se pretende es que el develamiento contribuya a generar confianza y que, a partir de ella, se puedan construir sistemas eficaces para mejorar la contribución de las industrias extractivas al desarrollo regional y local.

6.1 Recomendaciones para mejorar la transparencia de los ingresos y sus usos

Las iniciativas para hacer más transparentes los ingresos provenientes de las industrias extractivas se han centrado, principalmente, en la fiscalización del uso de los recursos transferidos a los gobiernos locales y regionales. Sin embargo, el establecimiento de prioridades en el gasto según un plan nacional es un tema que no se debe soslayar, si se quiere que las inversiones realizadas con los recursos del canon y las regalías tengan mayor efectividad.

En primer lugar, el gobierno central y los gobiernos locales deben definir objetivos conjuntos para que puedan construir sinergias en los gastos. En la actualidad, el proceso presupuestario a nivel central es inercial y no responde necesariamente a una estrategia de largo plazo. A su vez, los gobiernos locales y regionales tienen discrecionalidad sobre los proyectos a realizar, si éstos pasan por el filtro del SNIP. Un ejemplo positivo es el de la legislación de regalías en Colombia que exige el cumplimiento de ciertos objetivos nacionales de educación y salud. En este sentido, el Acuerdo Nacional debería convertirse en la guía para definir los objetivos nacionales de inversión pública.

En segundo lugar, es necesario que se afinen los sistemas de control para garantizar un buen manejo presupuestario. Si bien las iniciativas de la sociedad civil están incentivando la rendición de cuentas, éstas son medidas complementarias; es el Estado el que debe diseñar e implementar los sistemas adecuados para el control y la rendición de cuentas de su proceso presupuestario.

En tercer lugar, se debe estudiar qué sistemas de seguimiento y control se implementan en otros países que manejan recursos de las industrias extractivas. Especialmente, habría estudiar las experiencias de Canadá, Finlandia y Australia que son países en los que las industrias extractivas han tenido un rol fundamental en el desarrollo general del país. Asimismo, en Canadá y Australia los gobiernos subnacionales manejan recursos de las industrias extractivas.

En cuarto lugar, es importante que se siga apoyando iniciativas como la de Propuesta Ciudadana y la de EITI para hacer un seguimiento de los usos de los recursos transferidos a los gobiernos locales y regionales. En esa dirección, es necesario ampliar la cobertura de los departamentos en los que se hace la vigilancia y que se construyan indicadores para hacer comparaciones de eficacia y eficiencia entre los departamentos.

Finalmente, el Estado debe empezar a hacer evaluaciones de impacto de los proyectos que han sido financiados con los recursos transferidos. De esta manera, no sólo se promoverá la eficacia y eficiencia,

sino que también se generarán capacidades locales y regionales sobre la base de experiencias pasadas.

6.2 Recomendaciones para mejorar la transparencia de los pagos

Si bien el recelo de las empresas de las industrias extractivas para transparentar sus pagos se debe en gran medida al contexto político actual, también es cierto que hay un vacío legal acerca de la información pública en manos de privados. Una primera recomendación es investigar exhaustivamente los alcances de la legislación peruana al respecto y las experiencias en otros países. La apertura en este tipo de información no sólo es pertinente en el contexto de las industrias extractivas sino para todo tipo de actividad económica.

En segundo lugar, es necesario determinar qué implica la responsabilidad social en el Perú y cuál es la mejor manera de asumirla. Si se la define como las acciones de las empresas que van más allá que las obligaciones legales a las que están sujetas, entonces se deben establecer sus alcances en un país como el nuestro. Ello evitaría la tentación de adoptar formas sin mayor sustento, como códigos de conducta que no se aplican o el apoyo a iniciativas como la EITI, sin el compromiso de transparentar los pagos que se hacen. Al igual que en el caso de la transparencia en las acciones de los gobiernos subnacionales, sería deseable establecer prácticas e indicadores de responsabilidad social. Esto es importante porque, como se ha visto en una sección anterior, empresas que están la vanguardia en el tema de responsabilidad social en otras partes del mundo, no siguen los mismos estándares en el Perú.

En tercer lugar, se deben identificar las mejores prácticas internacionales de transparencia de pagos. Ello permitiría obtener referentes claros y evaluar si esas prácticas pueden ser replicadas en nuestro país. Asimismo, se debería identificar qué mecanismos alternativos de transparencia se implementan en países como Canadá, Australia o Finlandia.

En cuarto lugar, el tema de la transparencia de pagos debe discutirse abiertamente en un ambiente que genere confianza entre las

partes, como el Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible. Los temores de las empresas por los malos usos de la información que develan tienen que ser discutidos abiertamente.

En quinto lugar, es importante que las empresas que participen en la iniciativa EITI no sólo se comprometan a una revisión independiente de los pagos que realizan al gobierno, sino que también develen esta información en los rubros que sugiere esta iniciativa. Esto dará una muestra de apertura por parte de la industria y ayudará a construir estadísticas básicas y marcadores para poder comparar al sector minero con otros sectores de la economía. Si bien la iniciativa EITI es sólo para las industrias extractivas, se debería incentivar su aplicación en otros sectores.

Finalmente, se debe hacer un seguimiento a la propuesta de cambios en los estándares contables internacionales, pues éste marcaría una tendencia hacia el reporte de información financiera y de pagos a los gobiernos. Estos cambios, sustentados en un marco de una mayor responsabilidad social de las empresas, impulsarían una mayor adhesión de las empresas a iniciativas de transparencia como las revisadas en este informe.

6.3 Recomendaciones generales

Para seguir fomentando una cultura de la transparencia es necesario que se le dé un nuevo impulso a la iniciativa EITI. Los sucesos ocurridos en Tintaya y el ambiente de conflicto no deberían interferir con la implementación de esta iniciativa. También debe hacerse un mayor esfuerzo para incorporar a nuevas empresas, de modo que sus resultados gocen de legitimidad frente a los distintos sectores de la sociedad civil.

En segundo lugar, es necesario hacer seguimiento a otras iniciativas de transparencia y publicitar sus resultados en el país para vencer la inercia actual. La difusión de algunos ejemplos ofrecería la seguridad de que una conducta más abierta y transparente puede traer beneficios.

En tercer lugar, dadas las dificultades de los gobiernos regionales y locales para ejecutar el gasto, no se debería presionar excesivamente a estas administraciones. Como se ha mencionado anteriormente, las

transferencias por canon y regalías no son estables y lo más probable es que disminuyan debido a un regreso de los precios internacionales a sus valores históricos o al agotamiento de los depósitos minerales. En tal sentido, es necesario que se empiece a pensar en el diseño de Fondos de Estabilización para estos ingresos. Estos fondos tienen que tener mecanismos muy transparentes para su adecuado funcionamiento y su permanencia en el tiempo.

Finalmente, se debe iniciar un proceso de transparencia con otro tipo de información, como la ambiental, que genera muchos de los conflictos con las industrias extractivas. Estos procesos de transparencia deben ser liderados por el Estado y por las empresas a través de los gremios. Es importante tener puntos de comparación, saber cuánto está mejorando el comportamiento ambiental de las empresas y extender esto a los gobiernos locales porque finalmente todos somos responsables de la preservación del medio ambiente.

7. CONCLUSIONES

La transparencia de los ingresos y pagos de las industrias extractivas se ha convertido en el centro de una serie de iniciativas que pretenden mejorar la gestión de los recursos no renovables y su contribución al desarrollo sostenible de las regiones y localidades. La idea es que una mayor vigilancia y rendición de cuentas sobre los ingresos que generan estas industrias permitirá utilizarlos en proyectos y actividades que sustituyan el capital natural por otro tipo de capital a fin de generar riqueza para las generaciones presentes y venideras.

Estas iniciativas se han dado en el marco de situaciones de extrema corrupción, por lo que es necesario crear las condiciones iniciales para asegurar un seguimiento y reporte de los ingresos que percibe el gobierno por la explotación de dichos recursos.

El caso del Perú, y de América Latina en general, es diferente. Nuestro país cuenta con el marco legal e institucional para determinar y reportar los ingresos percibidos por el gobierno. De hecho, se sabe que los recursos del canon minero se han elevado de S/. 86 millones en 1999 a S/. 1,746 millones en el 2006. En el último año, los departamentos que reciben más recursos por este concepto son Cajamarca con S/. 355 millones, Áncash con S/. 349 millones y Puno con S/. 117 millones. Al mismo tiempo, ha disminuido el número de distritos que reciben menos de S/. 10,000 anuales, de 85% en el 2003 a 16% en el 2004.

La participación del Perú en la elaboración del Índice de Transparencia Presupuestaria ha permitido identificar puntos críticos en el manejo presupuestal. Del análisis complementario a la elaboración del índice, se infiere que uno de los principales problemas es que la asigna-

ción del gasto no responde a objetivos de política de largo plazo. Este es un problema de fondo que puede tener consecuencias negativas, especialmente en un contexto de incipiente descentralización y con una amplia discrecionalidad del gasto por parte de los gobiernos subnacionales. La puesta en marcha del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) debería cubrir este vacío.

Respecto del uso que los gobiernos regionales y locales han dado a los recursos del canon, la ley estipula que deben utilizarse en gastos de inversión. El seguimiento realizado por el proyecto Propuesta Ciudadana muestra que las inversiones realizadas con recursos del canon llegan a niveles de ejecución tan bajos como 39%. Esto se debe al aumento drástico de las transferencias que, junto con la falta de capacidades de ejecución de gasto y las trabas burocráticas del sistema, está creando cuellos de botella.

El proceso de vigilancia del uso de los recursos provenientes de las industrias extractivas recién se inicia. Es necesario ampliar el número de gobiernos regionales y locales en los que se haga la vigilancia, así como recopilar información y generar indicadores que permitan hacer una comparación entre departamentos y medir la eficacia y eficiencia de los proyectos ejecutados.

Por su parte, la transparencia por parte de las empresas se encuentra inhibida por la falta de un marco legal que facilite el acceso a la información de interés público en manos de agentes privados, pero también por una limitada comprensión de la responsabilidad social y una pobre estrategia de comunicación. De hecho, sólo el 25% de las empresas mineras en actividad cuenta con una página web; el 21% reporta información financiera a través de la CONASEV, principalmente porque está obligado a hacerlo, y sólo 7% reporta información sobre su inversión social.

Asimismo, la inestabilidad social en el país y la situación de conflicto en la que se desenvuelven las industrias extractivas contribuyen a que las empresas adopten una actitud conservadora respecto de la información que revelan. En este sentido, la participación de las empresas en la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) parece haber perdido vigor.

Las recomendaciones para incrementar la transparencia de ingresos y pagos en las industrias extractivas alcanzan tanto al gobierno como a las empresas. Por el lado del gobierno, es importante que se analicen y propongan mejoras a los sistemas de manejo presupuestario, especialmente en la fase de programación del gasto a través de la definición de objetivos nacionales que permitan priorizar los proyectos a ser financiados, y en la fase de control para garantizar la eficiencia y eficacia del mismo. En cuanto a las iniciativas en marcha, se recomienda ampliar la cobertura del proyecto de vigilancia de Propuesta Ciudadana y construir indicadores que permitan una comparación entre departamentos.

Por el lado de las empresas, es importante que se analice el tema del acceso a la información de interés público en manos de actores privados y los conceptos de responsabilidad social aplicables al país, para generar un marco de referencia en el que se den las iniciativas de transparencia. En cuanto a las iniciativas en marcha, es necesario que la EITI mantenga el apoyo del sector y que las empresas que la promueven se comprometan tanto a una revisión independiente de los pagos establecidos en la iniciativa, como a su publicación, pues esto sería una muestra de apertura hacia la sociedad civil.

Finalmente, la transparencia en las industrias extractivas es un proceso que recién se inicia y requiere de esfuerzos continuos por parte de todos los actores involucrados en esta actividad. El Perú, al ser uno de los primeros países que se adhiere a este proceso, necesita iniciar procesos paralelos de aprendizaje sobre lo que se ha avanzado en otros países y sobre su pertinencia para nuestra realidad, así como un proceso de diálogo que permita encontrar coincidencias entre todos los actores involucrados.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Auty, Richard (1992). "Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis", London: Routledge.
- Baldwin, Christopher (2003). "Understanding royalty structures", Vancouver, Calgary y Yellowknife: Lawson Lundell - Barristers and Solicitors.
- Barrantes, Roxana (2004). "Minería, desarrollo y pobreza en el Perú", Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Benavides, Juan; Alberto Carrasquilla; Juan Gonzalo Zapata y Andrés Velasco (2000). "Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales", Bogotá: FEDESARROLLO.
- CAD (2005). "Acceso a la información del Estado: Marco legal y buenas prácticas", Lima: Ciudadanos al Día.
- Compañía Minera Antamina (2002). "Reporte de Sostenibilidad - Año 2001", Lima: Compañía Minera Antamina (mimeo).
- COCHILCO (2006). "Impuesto específico a la actividad minera: Características y principales implicancias", Santiago: Comisión Chilena del Cobre. URL: <http://www.cochilco.cl/anm/articlefiles/164-345-373-paper.pdf>
- Davy, Aidan (2001). "Managing Community Expectations Through Tri-Sector Partnerships", Natural Resources Cluster, Working Paper No. 8, March.
- El Comercio (2006). "Empresas mineras darán el 3.7% de sus utilidades", 26 de agosto, Lima.

- El Comercio (2007). “Consejo de Ministros aprueba cambios importantes al SNIP”, 12 de julio, Lima.
- ESMAP (2006). “Experiences with Oil Funds: Institutional and Financial Aspects”, Washington D.C.: The World Bank Group.
- Global Reporting Initiative (2004). “An abridged version of the 2002 Sustainability Reporting Guidelines”, Amsterdam: Global Reporting Initiative.
- Global Reporting Initiative (2002). “Sustainability Reporting Guidelines”, Boston: Global Reporting Initiative.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2005). “Sistema de vigilancia ciudadana de la descentralización”, Reporte Nacional No. 5, Lima: Participa Perú.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2005). “Vigilancia de las industrias extractivas”, Reporte Nacional No. 1 - Perú 2004, Lima: Participa Perú.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2005). “Vigilancia de las Industrias extractivas”, Reporte Regional de Áncash No. 1, Enero - Diciembre 2004, Lima: Participa Perú.
- Hoyos, Juan (2002). “Balance social de la minería”, Lima: Instituto de Estudios Energéticos Mineros.
- ICMM (2006). “The Challenge of Mineral Wealth: Using Resource Endowments to Foster Sustainable Development”, Londres: The International Council of Mining and Metals.
- International Budget Project (2005). “Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005: Una comparación de ocho países”, Managua: Editronic.
- International Budget Project (2003). “Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003: Una comparación de diez países”, México D.F.: Martínez y Gamboa, S.A. de C.V.

- Internacional Monetary Fund (2004). “Draft Guide on Resource Revenue Transparency”, Washington D.C.: Internacional Monetary Fund.
- Iregui, Ana María; Jorge Ramos y Luz Amparo Saavedra (2001). “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”, Bogotá: Banco de la República.
- May, Meter (1999). “Corporate Roles and Rewards in Promoting Sustainable Development: Lessons Learned from Camisea”, Berkeley: Energy and Resources Group, University of California.
- Metals Economics Group (2007). “World Exploration Trends – A Special Report Form the Metals Economics Group for the PDAC International 2007”, Halifax: MEG. URL: <http://www.metalseconomics.com/default.htm>
- MMSD (2002). “Abriendo brecha - Minería, minerales y desarrollo sustentable”, Hertfordshire: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo y Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sustentable.
- Neyra Araoz, Gonzalo (2004), Tesis de postgrado Magíster en Economía y Gestión Regional. Universidad Austral de Chile.
- OECD (2007). “OECD Working Group on Bribery – Annual Report 2006”, Paris: OECD.
- Perúprensa (2005). “Inversiones mineras en el 2006 superarán los US\$ 900 millones”, 31 de diciembre. URL: <http://www.peruprensa.org/Na311205.htm>
- PricewaterhouseCoopers (2004). “Mine: Review of the Global Trends in the Mining Industry”, Bloomberg: PWC.
- Publish What You Pay y Revenue Watch Institute (2006). “Eye on EITI – Civil Society Perspectives and Recommendations on the Extractive Industries Transparency Initiative”, Londres: Publish What You Pay y Revenue Watch Institute.

- Punto Minero (2005). “El ABC del impuesto específico a la minería”, Junio. URL: <http://www.minmineria.cl/img/pmjunio2005.pdf>
- Riesco, Manuel (2004). “Pay your Taxes: Corporate Social Responsibility and the Mining Industry in Chile”, Santiago: Draft Paper Prepared for United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD.
- Roca, Santiago y otros (2001). “La Inversión en el Perú 2002-2003: Entorno, industria, regiones, financiamiento y estrategias empresariales”, Lima: ESAN.
- Save the Children (2005). “Beyond the Rethoric: Measuring Revenue Transparency in the Oil and Gas Industries”, Londres: Save the Children. URL: <http://www.savethechildren.org.uk/mt/Linkage.pdf>

ANEXOS

ANEXO I

1. Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional

Este código se sustenta en cuatro principios básicos.

a) Claridad de roles y responsabilidades

La promoción y regulación de las industrias extractivas son actividades sumamente complejas debido a la diversidad de grupos de interés involucrados, a la complejidad de los procesos productivos y al horizonte temporal que involucran estas operaciones. Más aún, la creciente participación de actores de la sociedad civil en actividades relacionadas con las industrias extractivas hace imperante que se definan los roles y responsabilidades del gobierno, empresas y sociedad civil.

El Código promueve lo siguiente:

- *Una clara distinción entre el gobierno y el resto de la economía, así como la difusión de las funciones de diseño de política y de gestión del sector público.* Lo anterior involucra que la estructura y funciones del gobierno estén claramente especificadas; así como que las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, del ejecutivo, legislativo y poder judicial estén bien definidos. También implica que existan mecanismos claros para la coordinación y manejo presupuestarios, así como de actividades extra presupuestarias. Por otro lado, las relaciones entre el gobierno y los organismos públicos descentralizados tienen que estar basadas en acuerdos claros. Finalmente, el involucramiento del gobierno con el sector privado, a través de la regulación y la propiedad de activos, debe ser conducido de manera pública y abierta, con reglas claras y procedimientos aplicados sin discriminación alguna.
- *La existencia de un marco legal y administrativo para el manejo fiscal.* El gasto de los fondos públicos debe estar regido por las leyes del presupuesto y por normas administrativas. Asimismo, los impuestos, tarifas y cargos deben tener una explícita base

legal y su aplicación debe estar regida por criterios claros. Finalmente, los códigos de conducta de los funcionarios públicos deben ser claros y estar bien publicitados.

b) Disponibilidad de información

Una de las principales razones para la desconfianza generalizada en el ámbito de las industrias extractivas es la falta de información precisa, confiable y oportuna. Los miembros de la sociedad civil generalmente se sienten al margen de la información relevante para tomar decisiones adecuadas. La información requerida es de diferente tipo, desde fiscal hasta ambiental.

El Código promueve:

- *El acceso público a la información completa sobre la actividad fiscal pasada, presente y proyectada.* Se recomienda que la información presupuestaria, cuentas finales y otros reportes fiscales disponibles al público cubran las actividades presupuestarias y extra presupuestarias del gobierno central, así como la publicación de la posición fiscal consolidada del gobierno central. Asimismo, el gobierno debería publicar información completa sobre el nivel y la composición de su deuda y de sus activos financieros. Finalmente, también se debe presentar la información fiscal de los niveles sub-nacionales de gobierno.
- *Un compromiso del gobierno con la publicación oportuna de la información fiscal.* Ello implica que la información fiscal sea una obligación legal del gobierno y que se anuncien las fechas en las que la información fiscal será publicada.

c) Apertura en la preparación, ejecución y reporte presupuestal

Uno de los problemas que enfrentan las industrias extractivas son las grandes expectativas sobre el impacto de sus actividades en la promoción de desarrollo económico. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el impacto real ha sido sumamente modesto y, para la mayoría de la opinión pública, inexistente y ha dejado además una secuela de deterioro ambiental. Ello aun cuando las empresas reportan que cumplen con todas sus obligaciones fiscales. Por esta razón, los gobiernos deben dar la seguridad a la opinión pública de que los ingresos provenientes

de la explotación de estos recursos serán usados en actividades que ayuden a lograr objetivos económicos y sociales.

El Código promueve lo siguiente:

- *La especificación en la documentación presupuestaria de los objetivos de política, el marco macroeconómico, la política pública detrás del presupuesto y los riesgos fiscales identificables.* Esto requiere que se incluya un documento con la justificación de los objetivos de política y la evaluación de la sostenibilidad fiscal del presupuesto anual, asimismo se debe explicitar las reglas fiscales que hayan sido adoptadas (i.e. requerimientos de balance fiscal o límites de endeudamiento para los diferentes subniveles de gobierno). El presupuesto anual debe ser preparado y enmarcado en un marco macroeconómico consistente, en el que los principales supuestos están claramente especificados. Finalmente, los riesgos fiscales deben ser identificados y cuantificados en la medida de lo posible.
- *Una presentación de la información presupuestaria que facilite el análisis de políticas y promueva la rendición de cuentas.* Esto requiere que la información se reporte a nivel agregado, diferenciando ingresos de egresos e indicando fuentes de financiamiento. El balance general del gobierno debe convertirse en un indicador estándar sobre la posición fiscal del gobierno. Asimismo, debe reportarse cuando las agencias no gubernamentales del sector público ejecutan actividades cuasi-fiscales.
- *Una clara especificación de los procedimientos para la ejecución y el monitoreo del gasto aprobado y para la recolección de ingresos.* Ello significa que debe existir un sistema de contabilidad gubernamental integrado que permita evaluar atrasos presupuestarios. Asimismo, la ejecución presupuestal debe ser auditada internamente y los procedimientos de auditoría deben ser accesibles. También implica que la administración tributaria esté protegida de la influencia política y que reporte regularmente sobre sus actividades.
- *El reporte regular del presupuesto ante el Congreso y el público.* Se recomienda presentar informes a la legislatura al final del año fiscal, así como reportes semestrales sobre la ejecución presupuestaria.

d) Salvaguardas de integridad

Para asegurar la transparencia de los flujos monetarios generados es necesario que tanto las cuentas de gobierno como de las empresas se ajusten a los estándares internacionales, de manera que no quede duda de la calidad de la data que se está poniendo a disposición del público.

El Código promueve:

- *La información fiscal debe estar ajustada a estándares de calidad reconocidos.* Esto implica que se especifiquen los estándares usados en la compilación de los datos fiscales, así como que se asegure la consistencia de los reportes fiscales y de la data proveniente de otras fuentes.
- *La información fiscal debe estar sujeta a una fiscalización independiente.* Esto involucra la existencia de un organismo, independiente del Ejecutivo, que genere reportes para la legislatura y para el público sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno.
- *La información financiera de las empresas dedicadas a las industrias extractivas debe cumplir con los estándares internacionales contables, de auditoría y de publicación de informes financieros.* Se espera que las empresas cumplan con los requerimientos de transparencia de auditoría y de publicación de información de acuerdo con los Principios de Gobierno Corporativo de la OECD. Asimismo, las empresas extractivas que operan en países de ingresos medios y bajos deberían cumplir con los estándares contables internacionales, como lo hacen las empresas en el extranjero. Asimismo, se recomienda que una oficina auditora nacional o una organización independiente reporte regularmente los flujos de ingresos entre las empresas y el gobierno y cualquier discrepancia entre ambas fuentes de información.

2. Iniciativa Global de Reporte

Principios básicos de la Iniciativa Global de Reporte

Función	Principio
Brindar un marco general al reporte	<p>Transparencia Este principio es la base de la rendición de cuentas. Establece que los usuarios del reporte estén totalmente informados de los procesos, procedimientos y supuestos asumidos en la preparación del mismo.</p> <p>Inclusión Este principio refleja la idea de que la visión de todos los <i>stakeholders</i> se encuentra adecuadamente reflejada en el proceso de diseño del reporte.</p> <p>Auditabilidad La información y data contenida en el reporte debe ser recogida, compilada y publicada de modo que los auditores internos o externos puedan asegurar su confiabilidad.</p>
Informar sobre qué información reportar	<p>Amplitud de cobertura La información que se reporta debe ser publicada con el suficiente detalle y de acuerdo con las dimensiones declaradas explícitamente: dimensión operacional (i.e. Data sólo a nivel de la empresa o de toda la cadena de valor), temática (i.e. data sólo a nivel de la empresa o de toda la cadena de valor), temática (i.e. data sobre derechos humanos) y temporal (i.e. consolidados anuales o reportes de actividades <i>ad hoc</i>).</p> <p>Relevancia Es el grado de importancia otorgado a un determinado aspecto, indicador o información y representa el umbral en que éste empieza a ser lo suficientemente importante como para ser reportado.</p> <p>Contexto de sustentabilidad Implica que la organización que reporta debe ubicar sus resultados en un contexto ambiental y social y no sólo económico.</p>
Informar sobre la calidad y confiabilidad de la información reportada	<p>Precisión Se refiere al grado de exactitud y al poco margen de error que debe tener el reporte para que los usuarios puedan tomar decisiones con un alto grado de confianza.</p> <p>Neutralidad Las organizaciones que reportan deben escoger la información a publicar y difundir, de manera que reflejen adecuadamente sus resultados.</p> <p>Comparabilidad Las organizaciones que reportan deben ser consistentes en las dimensiones y temáticas que se reportan, para facilitar la comparación en el tiempo y con otras organizaciones.</p>
Informar sobre la forma de accesibilidad de la información	<p>Claridad La organización que reporta debe tener en cuenta las diversas necesidades de los <i>stakeholders</i> y difundir la información de manera que responda a la mayoría de los usuarios, manteniendo además un nivel adecuado de detalle.</p> <p>Temporalidad Los reportes deben brindar información de manera periódica que se adecue a las necesidades de sus usuarios.</p>

Los indicadores básicos del reporte son los siguientes:

Clasificación de indicadores

	Categoría	Atributo
Económico	Impactos económicos directos	Clientes Proveedores Empleados Proveedores de capital Sector público
Ambiental	Medio ambiente	Materiales Energía Agua Biodiversidad Emisiones, efluentes y residuos Proveedores Productos y servicios Cumplimiento Transporte General
Social	Prácticas laborales y empleo digno	Empleo Relaciones laborales Salud y seguridad Educación y entrenamiento Diversidad y oportunidad
	Derechos humanos	Estrategia y gestión No discriminación Libertad de asociación y negociación colectiva Trabajo infantil Trabajo forzado y compulsivo Prácticas disciplinarias Prácticas de seguridad Derechos indígenas
	Sociedad	Comunidad Corrupción Contribuciones políticas Competencia y establecimiento de precios
	Responsabilidad sobre el producto	Salud y seguridad del consumidor Productos y servicios Publicidad Respeto por la privacidad

Nuevos indicadores sociales para el sector de minería y metales

Aspectos	Nuevos indicadores
Captura, manejo y distribución de ingresos	MM1. Identificar los lugares en los que la contribución para el desarrollo local es de particular importancia para los <i>stakeholders</i> y delinear las políticas de evaluación de dicho impacto. La información relevante incluye: <ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de bienes, materiales y servicios comprados localmente. - Porcentaje de empleo de las comunidades locales. - Inversión y mantenimiento en infraestructura pública. - Pagos de compensación.
Valor agregado	MM2. Valor agregado generado, a nivel de país.
Biodiversidad	EN23. Total de tierra en propiedad, alquilada o manejada para las actividades de producción o de uso extractivo. Se debe reportar: <ul style="list-style-type: none"> - Total de tierra alterada aún no rehabilitada (balance inicial) - Total de tierra alterada durante el periodo de reporte - Total de tierra rehabilitada durante el periodo de reporte - Total de tierra alterada aún no rehabilitada (balance final) MM3. Número o porcentaje de sitios que requieren programas de manejo de biodiversidad y número o porcentaje de sitios con planes en ejecución.
Materiales	MM4. Porcentaje de productos derivados de materiales secundarios.
Cuidado de materiales	MM5. Describir las políticas para evaluar la ecoeficiencia y los atributos de sostenibilidad de los productos (e.g. reciclabilidad, uso de energía, toxicidad, etc.)
Minería a gran escala y desperdicios del proceso	MM6. Describir el enfoque para el manejo de residuos, rocas, relaves y escorias, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> - evaluación de riesgos - estabilidad estructural de las instalaciones de almacenamiento - potencial de generación de aguas ácidas - propiedades peligrosas
Comunidad	MM7. Describir los aspectos significativos que afectan a las comunidades durante el periodo del reporte y los mecanismos para su resolución y los resultados. MM8. Describir los programas relacionados con la minería artesanal y a pequeña escala en los que la empresa ha estado involucrada
Reasentamiento	MM9. Describir las políticas y actividades de reasentamiento: <ul style="list-style-type: none"> - Identificar los lugares en los que el reasentamiento se ha efectuado y el número de hogares reasentados - Incluir las prácticas de reasentamiento y compensación, y el grado de alineamiento con las directivas operacionales del Banco Mundial.
Cierre de minas	MM10. Número o porcentaje de operaciones con planes de cierre, que cubran aspectos sociales, ambientales y económicos. Describir la política de la compañía, los procesos de involucramiento de los <i>stakeholders</i> , la frecuencia de la revisión de los planes y el tipo de provisiones financieras para el cierre.
Derechos sobre tierras	MM11. Descubrir los procesos para identificar las tierras de las comunidades locales y derechos consuetudinarios de las comunidades indígenas y los mecanismos para la resolución de conflictos.
Preparación para emergencias	MM12. Describir las aproximaciones para identificar, prepararse para y responder a situaciones de emergencia que afecten a los empleados, comunidades o el medio ambiente.
salud y seguridad	MM13. Número de nuevos casos de enfermedades ocupacionales. Describir los programas para prevenirlas.

3. Guía OECD para Empresas Multinacionales

Esta guía esta formada por once políticas:

- i) Contribuir al progreso económico, social y ambiental con miras a lograr el desarrollo sostenible.
- ii) Respeto por los derechos humanos de los afectados por las actividades, consistente con las obligaciones y compromisos internacionales de los gobiernos anfitriones.
- iii) Alentar la construcción de la capacidad local a través de una cooperación cercana con la comunidad local, incluyendo negocios de interés, así como desarrollar actividades de la empresa en mercados domésticos y extranjeros.
- iv) Alentar la formación de capital humano con la creación de oportunidades de trabajo y facilitando oportunidades de capacitación para los empleados.
- v) Abstenerse de buscar o aceptar exenciones no contempladas en los estatutos o regulaciones relacionadas a lo ambiental, salud, seguridad, trabajo, impuestos, estímulos financieros u otros asuntos.
- vi) Apoyar y mantener los principios del buen gobierno corporativo y desarrollar y aplicar las buenas prácticas del gobierno corporativo.
- vii) Desarrollar y aplicar prácticas y sistemas de administración autorregulatorias efectivas que fomenten una relación de confianza entre las empresas y las sociedades donde operan.
- viii) Promover el conocimiento del empleado y la conformidad con las políticas de la compañía a través de una diseminación apropiada de estas políticas.
- ix) Abstenerse de actos disciplinarios o discriminatorios contra los empleados que hacen los informes *bona fide* requeridos

por esta Guía a la administración, o a las autoridades públicas competentes, sobre las prácticas que contravienen la ley, la Guía OECD o las políticas de la empresa.

- x) Alentar a los socios del negocio, a los proveedores y subcontratistas a aplicar los principios de conducta corporativa compatibles con las pautas.
- xi) Abstenerse de cualquier participación impropia en actividades de política local.

ANEXO 2

**MODELO DE CONTRATO
DE INVERSIÓN
(Ley N° 26911)**

Conste por el presente documento el Contrato de Inversión que celebran de una parte el Ministerio....., representado por..... identificado con Libreta Electoral....., autorizado por Resolución Ministerial..... de fecha..... y la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras - CONITE, representada por..... identificado con Libreta Electoral..... autorizado por Resolución..... de fecha..... ambos en representación del Estado Peruano y a quienes en adelante se les denominará el «ESTADO», y de la otra parte la Empresa..... identificada con RUC..... con domicilio en..... representada por..... según poder inscrito en..... a quien en adelante se le denominará el «INVERSIONISTA», en los términos y condiciones siguientes:

CLÁUSULA PRIMERA: Mediante escrito de fecha.... el INVERSIONISTA ha solicitado la suscripción del Contrato de Inversión a que se refiere la Ley N° 26911, para acogerse a los beneficios previstos en el Decreto Legislativo N° 818, y sus normas ampliatorias y modificatorias, en relación con las inversiones que realizará para el desarrollo del proyecto denominado....., en adelante referido como el PROYECTO, cuyo objetivo principal se encuentra definido en la Cláusula..... del Contrato..... suscrito con el Ministerio....., con fecha....., en adelante CONTRATO SECTORIAL, (*el mismo que de conformidad con las normas vigentes deberá ser inscrito en.....*).

CLÁUSULA SEGUNDA: En concordancia con el Programa de Inversión que forma parte del CONTRATO SECTORIAL, EL INVERSIONISTA se compromete a ejecutar inversiones por un monto de US\$....., en un plazo de..... contado a partir de (*la fecha de suscripción del referido CONTRATO SECTORIAL*).

Las inversiones referidas en el párrafo anterior se ejecutarán de conformidad con el Cronograma de Ejecución de Inversiones que como Anexo I forma parte del presente Contrato y que comprende las obras, labores, adquisiciones, etc. para la puesta en marcha o inicio del PROYECTO.

CLÁUSULA TERCERA: El INVERSIONISTA podrá solicitar se ajuste el monto de inversión comprometida a efectos de compensar los imprevistos y economías en la ejecución del PROYECTO, en concordancia con las disposiciones establecidas en el CONTRATO SECTORIAL. El ajuste en el monto de inversión comprometida será aprobado mediante la suscripción de un addendum modificatorio al presente Contrato y no variará los plazos establecidos en el literal (a) y (b) del Artículo 1º del Decreto Legislativo N° 818, y normas modificatorias.

CLÁUSULA CUARTA: El control de Cronograma de Ejecución de Inversiones será efectuado por el..... o por la sociedad de auditoría inscrita en el Registro Unico de Sociedades de Auditoría (RUNSA) que éste designe.

CLÁUSULA QUINTA: Constituyen causales de resolución de pleno de derecho del presente Contrato, sin que medie el requisito de comunicación previa, las siguientes:

1. El incumplimiento del plazo de ejecución de las inversiones, contemplado en la Cláusula Segunda del presente Contrato.
2. El inicio de las operaciones productivas, según lo definido en la Cláusula..... del CONTRATO SECTORIAL, antes de cumplimiento de los plazos mínimos o después de cumplidos los plazos máximos a que se refiere el Artículo 1º del Decreto Legislativo N° 818.
3. La resolución del CONTRATO SECTORIAL.

CLÁUSULA SEXTA: Cualquier litigio, controversia o reclamación, relativa a la interpretación, ejecución o validez del presente Convenio, será resuelta mediante arbitraje de derecho.

El arbitraje se llevará a cabo en la ciudad de Lima, mediante la constitución de un Tribunal Arbitral, conformado por tres miembros, de los cuales cada una de las partes nombrará a uno y los dos árbitros así designados nombrarán al tercer árbitro. Los árbitros quedan expresamente facultados para determinar la controversia materia del arbitraje.

Si una parte no nombra árbitro dentro de los diez (10) días de recibido el requerimiento de la parte o partes que soliciten el arbitraje o si dentro de un plazo igualmente de diez (10) días, contado a partir del nombramiento del último árbitro por las partes, los dos árbitros no consiguen ponerse de acuerdo sobre el tercer árbitro, la designación del árbitro faltante será hecha, a petición de cualquiera de las partes por la Cámara de Comercio de Lima.

El plazo de duración del proceso arbitral no deberá exceder de sesenta (60) días hábiles, contado desde la fecha de designación del último árbitro y se regirá por lo dispuesto en la Ley General de Arbitraje, aprobada por Ley N° 26572 y/o las normas que la sustituyan o modifiquen.

Los gastos que se generen por la aplicación de lo pactado en la presente Cláusula serán sufragados por las partes contratantes en igual medida.

CLÁUSULA SÉTIMA: El INVERSIONISTA señala como su domicilio el indicado en la introducción del presente contrato, donde se le considerará siempre presente. Los avisos y notificaciones dirigidas al domicilio indicado se tendrán por bien hechas. Cualquier cambio de domicilio deberá notificarse por escrito con una anticipación de 10 días calendario. Las comunicaciones o notificaciones que se cursen antes de tomar conocimiento del nuevo domicilio, surtirán efecto en el domicilio anterior.

En señal de conformidad, las partes suscriben el presente documento, en tres copias de igual contenido, en, a los..... de de

Por el INVERSIONISTA

Por el ESTADO

Por el Ministerio de..... Por CONITE

OTRAS PUBLICACIONES DE GRADE

Libros

2007. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*
Patricia Arregui, Eduardo Zegarra, Verónica Minaya, Javier Escobal, Carmen Ponce, Juana Kuramoto, Manuel Glave, Lorena Alcázar, Miguel Jaramillo, Hugo Ñopo, Juan José Díaz, Nancy Birdsall, Rachel Menezes, Máximo Torero, José Deustua, Manuel Hernández, Santiago Cueto, Martín Benavides, Ernesto Pollit, Juan León, Martín Valdivia, Néstor Valdivia.
2006. *La educación peruana sigue enfrentando desafíos*
Informe de Progreso Educativo – PREAL, GRADE
Martín Benavides.
2006. *Los desafíos de la escolaridad en el Perú: Estudios sobre los procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias*
Martín Benavides, ed., Sandra Azañedo, Santiago Cueto, Juan León, Eloy Neira Riquelme, Magrith Mena, Inés Olivera, Cecilia Ramírez, José Luis Rosales, Patricia Ruiz Bravo.
2005. *The Role of Public Infrastructure in Market Development in Rural Peru*
Javier Escobal, ed.
2004. *Educación, procesos pedagógicos y equidad: cuatro informes de investigación*
Martín Benavides, ed., Santiago Cueto, Giuliana Espinoza, Yolanda Rodríguez, Giselle Silva.

2004. *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*
Patricia Arregui, Martín Benavides, Santiago Cueto, Bárbara Hunt, Jaime Saavedra, Walter Secada
2001. *Reformas estructurales y bienestar. Una mirada al Perú de los noventa*
Alberto Pascó-Font, Jaime Saavedra
2001. *Estrategias y racionalidad de la pequeña empresa*
Miguel Robles, Jaime Saavedra, Máximo Torero, Néstor Valdivia y Juan Chacaltana
2001. *Exclusión y oportunidad. Jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de trabajo y en el mercado de capacitación*
Jaime Saavedra y Juan Chacaltana (2001)
1999. *La demanda residencial de telefonía básica en el Perú*
Alberto Pascó-Font, José Gallardo y Valerie Fry (1999)
1998. *Educación ciudadana, democracia y participación*
Patricia Arregui y Santiago Cueto (1998)

Documentos de trabajo

2007. *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: Impactos y Espacios de conflicto*
Eduardo Zegarra, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes (Documento de Trabajo No. 51)
2006. *¿Cómo se ajusta el mercado de trabajo ante cambios en el salario mínimo en el Perú? Una evaluación de la experiencia de la última década.*
Miguel Jaramillo, Kristian López (Documento de Trabajo No 50).
2006. *Desarrollando mercados rurales: El rol de la incertidumbre y la restricción crediticia*
Javier Escobal (Documento de Trabajo No. 49)

2005. *El clúster pesquero de Chimbote: Acción conjunta limitada y la tragedia de los recursos colectivos.*
Juana Kuramoto (Documento de Trabajo No. 48)
2005. *Evaluación de la concesión del puerto de Matarani: ¿Quién ganó y quién perdió?*
Lorena Alcázar y Rodrigo Lovatón (Documento de Trabajo No. 47)
2004. *El seguro escolar gratuito y el seguro materno infantil. Análisis de su incidencia e impacto sobre el acceso a los servicios de salud y sobre la equidad en el acceso.*
Miguel Jaramillo y Sandro Parodi (Documento de Trabajo No. 46)
2004. *Las reformas curriculares del Perú, Colombia, Chile y Argentina. ¿Quién responde por los resultados?*
Guillermo Ferrer (Documento de Trabajo No. 45)
- 2003 *Las actitudes de los estudiantes peruanos hacia la lectura, la escritura, la matemática y las lenguas indígenas*
Santiago Cueto, Fernando Andrade y Juan León (Documento de Trabajo No. 44)
2003. *Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática en una muestra de estudiantes de sexto grado de primaria de Lima*
Santiago Cueto, Cecilia Ramírez, Juan León y Oscar Paín (Documento de Trabajo No. 43)
2003. *Estructura del hogar y ahorro durante el ciclo de vida. Evidencia de las cohortes peruanas*
Jaime Saavedra y Martín Valdivia (Documento de Trabajo No. 42)
2002. *Impacto de la privatización sobre el desempeño de las empresas en el Perú*
Máximo Torero (Documento de Trabajo No. 41)

2002. *El beneficio de los caminos rurales. Ampliando oportunidades de ingreso para los pobres rurales*
Javier Escobal y Carmen Ponce (Documento de Trabajo No. 40)
2002. *Un sistema de indicadores líderes del nivel de actividad para la economía peruana*
Javier Escobal y Javier Torres (Documento de Trabajo No. 39)
2002. *El financiamiento de la educación pública en el Perú. El rol de las familias*
Jaime Saavedra y Pablo Suárez (Documento de Trabajo No. 38)
2002. *Acerca de la magnitud de la inequidad en salud en el Perú*
Martín Valdivia (Documento de Trabajo No. 37)
2002. *Una medición del impacto del programa de capacitación laboral juvenil PROJOVEN*
Hugo Ñopo, Miguel Robles y Jaime Saavedra (Documento de Trabajo No. 36)
2001. *El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú*
Máximo Torero y Alberto Pascó-Font (Documento de Trabajo No.35)
2001. *Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú*
Santiago Cueto y Marjorie Chinen (Documento de Trabajo No. 34)
2001. *Logros y retos en el sector telecomunicaciones. Un balance a seis años de la privatización en el bienestar de los consumidores urbanos de telefonía fija*
Máximo Torero (Documento de Trabajo No. 33)
2001. *La carrera del maestro en el Perú. Factores institucionales, incentivos económicos y desempeñó*
Hugo Díaz y Jaime Saavedra (Documento de Trabajo No. 32)

2000. *Morbilidad autorreportada y los retornos a la salud para los varones urbanos en el Perú. Enfermedad vs. incapacidad*
Edmundo Murrugarra y Martín Valdivia (Documento de Trabajo No. 31)
2000. *Costos de transacción en la agricultura peruana. Una primera aproximación a su medición e impacto*
Javier Escobal (Documento de Trabajo No. 30)
2000. *¿Cómo enfrentar una geografía adversa? El rol de los activos públicos y privados*
Javier Escobal y Máximo Torero (Documento de Trabajo No. 29)
2000. *Estabilidad laboral e indemnización. Efectos de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano*
Jaime Saavedra y Eduardo Maruyama (Documento de Trabajo No. 28)
1999. *Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería. El caso de la Minera Yanacocha S. A.*
Juana R. Kuramoto (Documento de Trabajo No. 27)
1998. *Los activos de los pobres en el Perú*
Javier Escobal, Jaime Saavedra y Máximo Torero (Documento de Trabajo No. 26)
1998. *¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las reformas estructurales*
Jaime Saavedra (Documento de Trabajo No. 25)

Otros

BOLETINES CRECER*. MINISTERIO DE EDUCACIÓN-GRADE

- N.º 20 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Producción de textos en quinto grado de secundaria (enero del 2002)
- N.º 19 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de comunicación en quinto grado de secundaria (enero del 2002)
- N.º 18 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de matemática en quinto grado de secundaria (enero del 2002)
- N.º 17 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de comunicación en cuarto grado de secundaria (enero del 2002)
- N.º 16 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de matemática en cuarto grado de secundaria (enero del 2002)
- N.º 15 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Producción de textos en sexto grado de primaria (abril del 2001)
- N.º 14 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de comunicación integral en sexto grado de primaria (abril del 2001)
- N.º 13 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de lógico-matemática en sexto grado de primaria (abril del 2001)
- N.º 12 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Producción de textos en cuarto grado de primaria (abril del 2001)

- N.º 11 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de comunicación integral en cuarto grado de primaria (abril del 2001)
- N.º 10 Análisis de ítemes de las pruebas CRECER 1998
Resultados de lógico-matemática en cuarto grado de primaria (abril del 2001)
- N.º 9 El Perú en el primer estudio internacional comparativo de la Unesco sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado (febrero de 2001)
- N.º 8 Efecto de la escuela en el rendimiento en lógico-matemática en cuarto grado de primaria (febrero del 2001)
- N.º 7 Resultados de las pruebas de ciencias sociales y ciencias naturales. Evaluación nacional de 1998 (febrero del 2001)
- N.º 5/6 Resultados de las pruebas de matemática y lenguaje. ¿Qué aprendimos a partir de la evaluación CRECER 1998? (noviembre del 2000)
- N.º 4 La escuela y las expectativas de las madres y los padres (setiembre del 2000)
- N.º 3 Las tareas escolares (abril del 2000)
- N.º 2 ¿Te gustan las clases de matemática? ¿y las clases de lenguaje? (enero del 2000)
- N.º 1 Algunos aspectos de la formación docente en el Perú (octubre de 1999)

* Los boletines UMC son elaborados conjuntamente por la Unidad de Medición de la Calidad de la Educación (UMC) del Ministerio de Educación y GRADE.

BOLETINES ANÁLISIS & PROPUESTAS

No. 12, Mayo de 2007

Juan José Díaz: “Educación inicial y rendimiento en la escuela”

Manuel Glave: “Reforma institucional en la gestión pública ambiental”

No. 11, Agosto de 2006

Santiago Cueto: “Oportunidades y logros de aprendizaje en el Perú”

José Galdo: “¿Por qué es importante considerar la calidad de los programas sociales en el Perú?”

No. 10, Abril de 2006

Javier Escobal: “Vulnerabilidad de los hogares peruanos ante el TLC”

No. 9, Julio de 2005

Miguel Jaramillo: “Políticas para mejorar el desempeño del mercado laboral”

Lorena Alcazar: “Las concesiones de infraestructura en el sector portuario: un balance de la experiencia de Matarani”

No. 8, Mayo de 2005

Eduardo Zegarra: “Reforma del agua y competitividad: la necesidad de una nueva estrategia”

Hugo Ñopo: “Las diferencias de género en los mercados de trabajo peruanos”

No. 7, Diciembre de 2003

Martín Benavides: “Los caminos de la desigualdad en la escuela peruana”

Néstor Valdivia: “Población indígena y exclusión social en el Perú”

No. 6, Noviembre de 2002

Manuel Glave: “Dos vetas por explorar para la minería peruana”

Alberto Pascó-Font: “Minería y desarrollo social: una amalgama posible”

No. 5, Enero de 2002

Martín Valdivia y Miguel Robles: “Alternativas para la pequeña agricultura en el Perú”

No. 4, Julio de 2001

Jaime Saavedra y Pablo Suárez: “Las familias y el financiamiento de la educación pública en el Perú”

No.3, Junio de 2001

Santiago Cueto: “Los programas de desayunos escolares”

Ena Garland: “El “benchmark” o análisis comparativo internacional”

No.2, Diciembre de 2000

Máximo Torero: “Logros y retos en el sector telecomunicaciones”

Juana R. Kuramoto: “Los enigmas de la política minera”

No.1, Junio de 2000

Javier Escobal: “El agro peruano en un nuevo partidador”

Jaime Saavedra: “Angustias laborales en el Perú de hoy”

Otras publicaciones y artículos

Véase <http://www.grade.org.pe>

Se terminó de imprimir en los
Talleres Gráficos de Remanso Ediciones E.I.R.L.
en el mes de octubre de 2007