

Gastar con prudencia

Cómo ayudar a los peruanos a administrar la riqueza de sus recursos

Por Werner Jungbluth

Octubre 2012

Resumen

Las enormes rentas petroleras y mineras producidas en Perú en los últimos siete años han demostrado los límites de la descentralización del país. A medida que el gobierno nacional distribuye mayores porciones de estas rentas a las áreas productivas, los funcionarios subnacionales y las comunidades han ido descubriendo que carecen de la capacidad para administrar el dinero. Como resultado de esto, los gobiernos subnacionales no logran gastar los fondos con eficiencia, ni distribuir la riqueza a las comunidades rurales, relativamente pobres. La exclusión y la inequidad han alimentado los conflictos en las regiones ricas en recursos de todo el país.

En 2008, el Revenue Watch Institute (RWI) —en colaboración con la Iniciativa de Reforma de Gobiernos Locales y Servicios Públicos de las Fundaciones de la Open Society (Open Society Foundations Local Government and Public Service Reform Initiative, OSF-LGI)— diseñó un proyecto para abordar los enormes desafíos que deben enfrentar estos gobiernos locales y regionales.

RWI y sus asociados intervinieron a nivel regional en Arequipa y Piura, y a nivel de distrito en Piura¹. Los asociados brindaron asistencia técnica para mejorar la capacidad de los gobiernos de invertir las rentas derivadas de recursos y sumar predictibilidad a las transferencias que reciben del gobierno central. El trabajo de RWI con las municipalidades de Piura se dedicó a desarrollar la capacidad de los funcionarios para administrar las rentas con eficiencia, y fortalecer los procesos de planificación ya en marcha con múltiples partes interesadas. RWI trabajó también para empoderar a la sociedad civil a fin de ayudar a sus miembros a exigir transparencia y rendición de cuentas y a abogar por cambios muy necesarios en la administración de recursos a nivel nacional.

Contenidos

Resumen	1
Introducción	2
Desafíos a nivel local: Arequipa y Piura	3
El nivel regional: pronóstico y planificación, presupuesto participativo y apoyo	6
El nivel local: planificación participativa, supervisión ciudadana y coordinación institucional	9
Sustentabilidad: ¿qué depara el futuro?	14

El proyecto alcanzó algunos claros logros. Gracias a una herramienta creada por RWI y sus asociados, los funcionarios regionales ahora pueden predecir con precisión las transferencias de rentas del gobierno central, y determinar la diferencia entre sus necesidades y las rentas esperadas para una mejor planificación del gasto. RWI y sus asociados mejoraron los procesos de planificación participativos, reforzaron la capacidad de los funcionarios públicos de administrar y gastar las rentas extractivas y ayudaron a crear mejores asociaciones institucionales entre grupos de municipalidades. Los asociados también obtuvieron importantes logros de apoyo, como el desarrollo y el impulso de la primera propuesta de descentralización fiscal, recomendando cómo repartir las rentas derivadas de recursos en las regiones del Perú. El desafío ahora es sostener los impactos del proyecto y no perder ímpetu ante los cambios de gobierno a nivel nacional y subnacional.

¹ RWI trabajó también en una tercera región, Cuzco, que no se incluye en este estudio de caso.

Estudio de caso

SOBRE ESTA SERIE

Para ayudar a las comunidades locales a avanzar en su desarrollo social y económico, RWI está siendo el primero en emplear enfoques regionales para la planificación y gestión de los recursos naturales. Para más información: revenuewatch.org/subnational

Donante del proyecto y socio principal

Open Society Foundations
Local Government and
Public Service Reform Initiative

El autor muestra su agradecimiento a Julia Weaver por su ayuda con la revisión de este documento

Introducción

La actividad minera, petrolera y gasífera totaliza el 5,3% del PBI del Perú², el 70% de las exportaciones³ y el 20,2% de la totalidad de impuestos pagados en 2010⁴. Entre 2002 y 2008, Perú gozó de un crecimiento anual del PBI del 7%, en gran parte debido a la expansión del sector extractivo. Pero mientras la economía peruana crece, la inequidad y los conflictos aumentan. Sólo en 2011 hubo 217 conflictos sociales registrados, de los cuales más del 60% estuvieron directamente relacionados con las industrias extractivas⁵.

El proceso de descentralización de Perú, que comenzó a implementarse en 2002, fragmenta el país en divisiones centrales, regionales y locales, a su vez divididas en provincias y distritos. No obstante, la promoción y la supervisión de las actividades extractivas siguen centralizadas. Sin poder sobre las actividades petroleras, gasíferas y mineras a gran escala, los gobiernos subnacionales se sienten apartados. Lo que resulta más problemático es que las rentas derivadas de esos recursos son tan importantes y crecen con tal velocidad que las administraciones locales enfrentan desafíos tremendos para gastar los fondos con eficiencia. En Talara, una provincia de Piura en la que intervino RWI, el presupuesto de inversión del gobierno local creció más del doble, de \$6,5 millones en 2004 a \$15,5 en 2006, gracias al aumento en el precio del petróleo⁶. En promedio, los distritos rurales, relativamente pobres, vieron crecer sus presupuestos en un 150% en tres años⁷.

¿Cómo pueden los gobiernos locales administrar este incremento con el personal existente y su nivel de capacidad técnica? ¿Cómo deberían priorizar necesidades y gastos y responder a las enormes expectativas que pueden sentir los ciudadanos de hacerse súbitamente “ricos”?

Este contexto de rentas tan variables, conflictos y débil administración motivó a Revenue Watch a diseñar e implementar un proyecto a nivel subnacional. Realizado entre 2008 y 2010, el proyecto buscaba mejorar el control del sector extractivo a través de una mayor transparencia y rendición de cuentas y de una mejor gestión de las rentas. RWI y sus asociados brindaron asistencia técnica y desarrollo de capacidades a los gobiernos locales y regionales y a las organizaciones de la sociedad civil. El proyecto se concentró en ayudar a funcionarios públicos a proyectar mejor las rentas derivadas de recursos, reforzar los sistemas de planificación, mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y, por último, alentar las iniciativas de apoyo nacional para mejorar el control del sector.

Dos asociados peruanos administraron las actividades del proyecto. Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), un consorcio de 11 ONG nacionales líderes con amplia experiencia en descentralización y reforma del gobierno, dirigió el trabajo regional en Arequipa y Piura⁸ El proyecto prolongó una exitosa asociación entre RWI y GPC, que comenzó en 2004 con una iniciativa conjunta para monitorear el desempeño de los gobiernos regionales. REMURPE, la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú, una asociación de más de 500 municipalidades que brinda capacitación a los gobiernos locales y apoya sus intereses a nivel nacional, llevó adelante el trabajo local en Piura. REMURPE fue el aliado natural para administrar la intervención local, debido a la positiva experiencia de la OSF-LGI con la red en el pasado.

2 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

3 Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), y las empresas.

4 SUNAT.

5 Informe N° 92, Defensoría del Pueblo, octubre de 2011.

6 *Ibíd.*

7 *Ibíd.*

8 Más información en <http://www.descentralizacion.org.pe/>.

Desafíos a nivel local: Arequipa y Piura

Arequipa

Arequipa está al sur de la capital del Perú, Lima, en el límite del altiplano andino. Allí la minería totaliza el 10% del PBI regional y cerca del 10% de la producción minera total del Perú⁹

El caso de Arequipa es único porque virtualmente toda la actividad minera está manejada por una compañía, Sociedad Minera Cerro Verde (SMCV), responsable del 27% de la extracción de cobre del Perú y cuyas exportaciones alcanzaron 3 mil millones de dólares en 2010¹⁰. La transferencia



Figura 1
Arequipa y Piura
en el mapa del Perú

de rentas derivadas recursos, llamada distribución por canon, convierte a Cerro Verde en un actor clave para el gobierno regional. En Perú las empresas pagan un impuesto a la renta del 30% al gobierno central, que conserva la mitad y distribuye el resto a los gobiernos de las regiones productoras. Estos gobiernos regionales a su vez se quedan con una parte, y distribuyen el resto a sus provincias y distritos (ver figura 2). Todas las distribuciones por canon deben usarse exclusivamente para inversiones¹¹.

En 2011 las distribuciones por canon en Arequipa alcanzaron un pico histórico de \$250 millones, multiplicándose por 10 desde 2006 (ver figura 3). Aunque estas transferencias totalizan sólo el 18% del presupuesto de Arequipa, representa más del 40% del presupuesto de inversiones¹². “El canon es todo lo que tenemos; planificamos nuestras inversiones según el canon”, dice José Callo, funcionario público de la oficina de planificación del gobierno regional, una de las agencias beneficiadas por la asistencia técnica de GPC.

9 Información para 2010. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Cuentas nacionales. La información para 2011 aún no está disponible.

10 Boletín mensual de minería. Ministerio de Energía y Minería, septiembre de 2011.

11 Ley N° 27.506.

12 Portal de transparencia, Ministerio de Economía y Finanzas, noviembre de 2011.

Estudio de caso

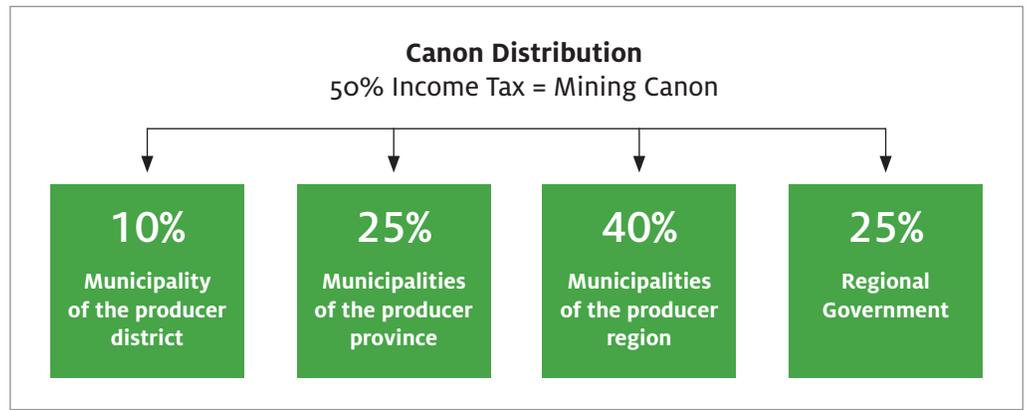


Figura 2
Distribución por canon en el Perú

Un desafío clave para Arequipa fue la falta de transparencia en el modo en que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) calcula la distribución por canon a nivel local y regional. Por ejemplo, el MEF no aclara su criterio para definir variables, como población y pobreza, que determinan cuánto reciben los gobiernos. Como afirma Ely Nina, de la oficina de planificación del gobierno regional: “Los índices de distribución que maneja el gobierno central son lo que llamo la ‘caja negra’. No hay transparencia en el modo en que hace estos cálculos”¹³. Los funcionarios públicos critican la ley del canon por generar la ilusión de que las regiones reciben más dinero del que realmente les llega, ya que el 75% de la parte que le corresponde a la región debe pasar a las municipalidades locales.

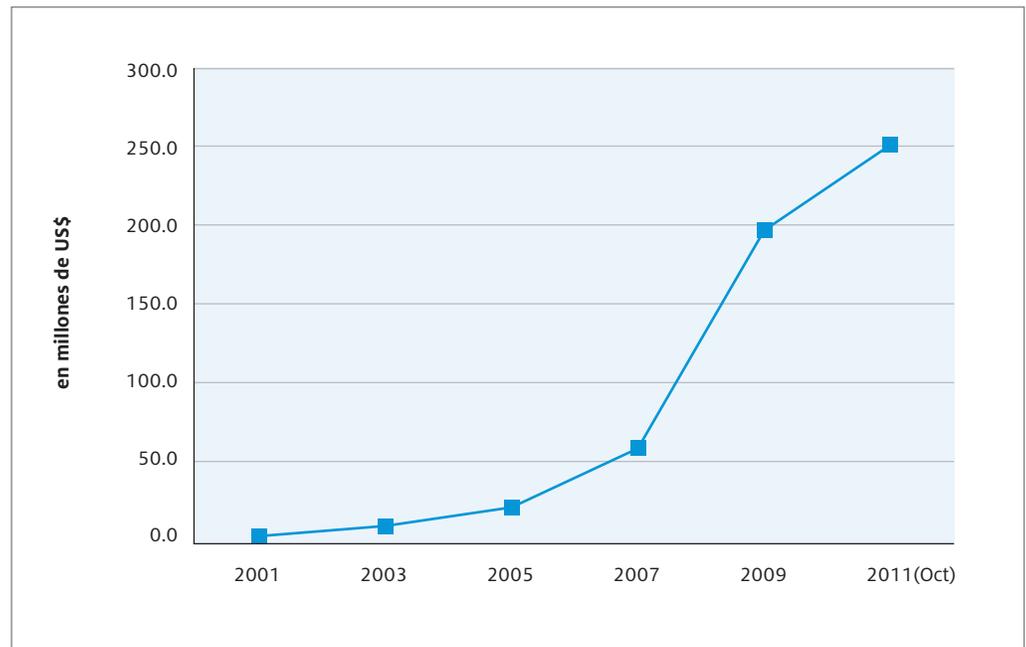


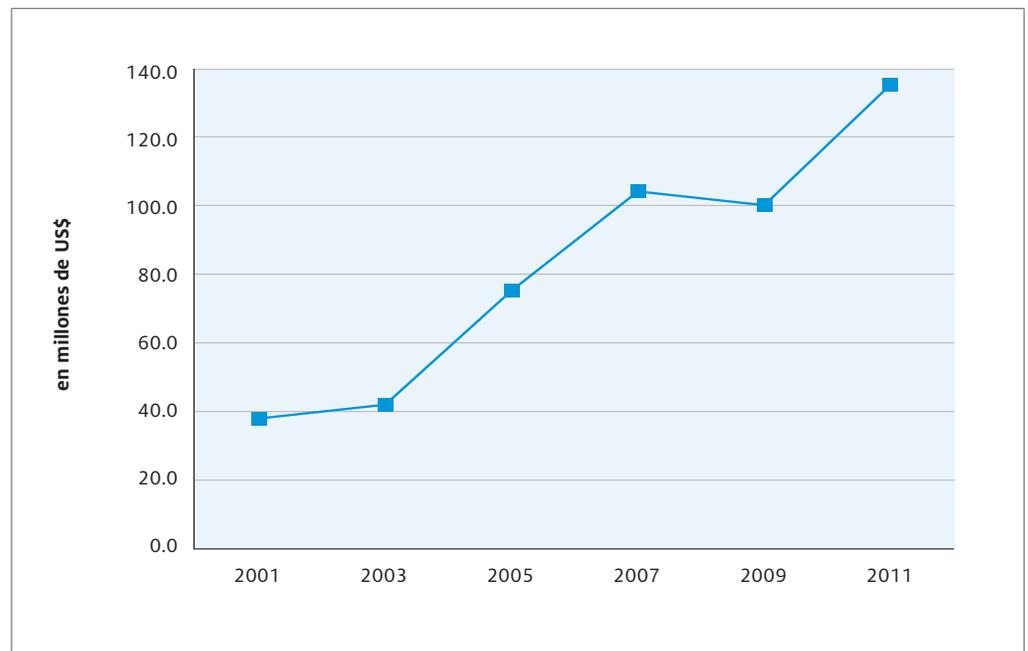
Figura 3
Transferencias por canon en Arequipa (en millones de US\$)

Piura

Piura, una región costera del norte, tiene una larga historia de actividades extractivas. Hace más de un siglo las empresas extranjeras, como London & Pacific Petroleum Co., se establecieron en sus costas.

¹³ Esto es un problema incluso en el caso de Cerro Verde, una empresa que cotiza en bolsa y por lo tanto publica sus declaraciones financieras y pagos de impuestos. No hay forma de saber cuánto pagan de impuestos al Estado las empresas que no cotizan en bolsa.

Figura 4
Distribuciones por canon
en Piura (en millones de US\$)



Hay muchas compañías petroleras en actividad. El canon por petróleo totaliza el 41% del presupuesto de inversión del gobierno regional y el 62% de los gobiernos locales¹⁴. La figura 5 muestra las transferencias por canon petrolero en la región, con un total de unos US\$132,5 millones a diciembre de 2011. A diferencia de la minería, el canon petrolero no proviene de los impuestos a la renta sino de regalías, que son un porcentaje fijo del valor de la producción de petróleo. El dinero se trasfiere mensualmente, lo que lo hace susceptible a las variaciones en el precio del petróleo.

Aunque el canon ha crecido, Piura sigue dependiendo del gobierno central para las inversiones a gran escala en el sector petrolero. La empresa petrolera estatal, Petroperú, está invirtiendo en la planta procesadora de la región y, hasta que la planta se finalice, el potencial de Piura respecto de refinería de petróleo o exportaciones se verá limitado.

En general la economía de Piura depende menos de la industria extractiva que la de Arequipa, aunque una mayor diversificación sigue siendo una prioridad. El presidente regional, Javier Atkins, está buscando trabajar con la Cámara de Comercio de Piura para generar vínculos productivos con otros sectores, como la agricultura.

La sociedad civil de Piura es fuerte y, en su mayoría, su relación con las autoridades regionales y las empresas petroleras y gasíferas es buena. Dos actores claves son el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), el asociado local del proyecto que se especializa en el fortalecimiento del control, y el Grupo de Gestión Estratégica del Desarrollo Regional (GEDER), un foro de múltiples interesados compuesto por la sociedad civil, funcionarios públicos y miembros del sector privado que se reúnen voluntariamente a discutir el desarrollo de la región.

Los ciudadanos consideran importante la producción petrolera, pero también reconocen que debería contribuir en forma más significativa al desarrollo regional. “Talara, la provincia más antigua en cuanto a la actividad extractiva en Piura, tiene agua corriente durante sólo tres horas al día”, dijo Maximiliano Ruiz, vicepresidente regional de Piura y un prestigioso aliado de la sociedad civil de la región.

14 Portal de transparencia, Ministerio de Economía y Finanzas.

Estudio de caso

En las comunidades andinas de Piura, la oposición social a la minería es fuerte, con muchos más conflictos que en Arequipa. El proyecto minero Tambogrande en particular ha suscitado críticas; en 2004, el 94% de la población local votó contra la minería. La votación envió un mensaje claro: la población resistiría las actividades extractivas en su comunidad¹⁵.

El nivel regional: pronóstico y planificación, presupuesto participativo y apoyo

RWI y su asociado clave, GPC, han tenido un impacto significativo en Piura y Arequipa.

Pronóstico

El éxito más claro del proyecto es que los funcionarios de ambas regiones ahora pueden pronosticar con precisión las rentas por canon que recibirán del gobierno central. GPC creó una metodología para predecir las rentas a mediano plazo (tres años). Esto es crucial para reducir la incertidumbre que ha dificultado los esfuerzos de desarrollo y la planificación de los gobiernos regionales.

GPC logró primero que éstos firmaran acuerdos que autorizaban su asistencia técnica. El desarrollo de las capacidades de los funcionarios públicos de las oficinas de planificación y presupuesto se realizó mediante una capacitación que, en un período de siete meses, cubrió aspectos como el acceso a las fuentes de datos y la práctica en el pronóstico. Un instructor contratado por GPC condujo sesiones de capacitación en 2009. Luego él y miembros del equipo de GPC supervisaron y asistieron a los funcionarios con “tareas”, por teléfono, correo electrónico o visitándolos personalmente. Los testimonios de los funcionarios públicos acreditan este seguimiento cercano como una clave del éxito.

Una meta importante del desarrollo de capacidades y de la asistencia técnica fue desentrañar el misterio detrás del funcionamiento de la transferencia del canon anual. Comprender las variables y los complejos escenarios de precios usados para calcular el canon fue algo muy valorado por los funcionarios públicos que participaron del proyecto. Ellos pueden ahora usar las mismas fuentes de información del Ministerio de Economía y Finanzas para calcular los precios de los productos básicos, por ejemplo. “GPC nos ha ayudado a revelar la famosa ‘caja negra’, y ahora nos ayuda a diseñar una base de datos para la planificación de gastos”, dijo Miguel Ocharán, asesor del presidente regional de Arequipa.

En 2010 los funcionarios de Arequipa usaron la metodología para hacer el pronóstico para 2011. Su estimación varió en menos del 1% respecto del monto que realmente recibieron. Esto demostró no sólo la eficiencia de la metodología, sino que además le dio legitimidad ante los colegas del gobierno regional.

El pronóstico permitió también a los gobiernos regionales controlar las transferencias del ministerio. “En muchos gobiernos regionales esperan que el ministerio les diga ‘Tienen esto para gastar, ya cállense’, declaró Elys Nina, funcionaria de Arequipa. Nosotros hemos ido más lejos, buscando ver qué deberíamos comentar, discutir o aceptar.”

La herramienta de pronóstico de GPC también dio autoridad a funcionarios como Samuel Godos, de la oficina de planificación de Piura: “Ahora podemos proponer modificaciones presupuestarias para financiar proyectos del proceso de presupuesto participativo. El pronóstico nos permite saber exactamente qué tipo de proyectos podemos presentar a los ciudadanos en los procesos de presupuesto participativo, proyectos que sabemos pueden financiarse mediante recursos del canon”.

¹⁵ Red Muqui, Observatorio de Conflictos. Piura: el caso del Proyecto Tambogrande. Disponible en: http://www.muqui.org/index.php?option=com_content&view=article&id=273:piura-caso-proyecto-tambogrande&catid=14:observatorio-de-conflictos&Itemid=16

Fortalecimiento de la planificación y sistemas de administración

GPC brindó asistencia técnica para fortalecer la planificación en dos áreas clave: desarrollo de planes de inversión multianuales y creación de nuevas estructuras de planificación. Dados los recursos nuevos que tenían que administrar, los funcionarios regionales necesitaban nuevas capacidades de planificación y una mayor base institucional para ayudar a transformar el dinero en desarrollo concreto.

Para los planes de inversión desarrollados cada año, GPC creó una metodología para identificar y cuantificar las brechas de inversión que necesitaban abordarse en las áreas urbanas y rurales de las regiones. Por primera vez, la metodología vinculó presupuesto y planificación, al permitir a los funcionarios regionales ver, según los datos de inversiones pasadas, qué sectores priorizar para lograr los objetivos de desarrollo propuestos. Tradicionalmente estas dos tareas habían estado separadas, no sólo debido al diseño institucional de los gobiernos regionales, sino también a la falta de capacidad técnica de los funcionarios.

En Piura el proyecto diseñó una propuesta para crear una nueva oficina de planificación, el Centro Regional de Planeamiento Estratégico, CERPLAN. Ésta conducirá los procesos de planificación a largo plazo a nivel regional, y los integrará con las iniciativas de planificación locales y nacionales.

En Arequipa el proyecto ayudó a los funcionarios a avanzar con reformas institucionales comenzadas en 2007, concentradas en el fortalecimiento de la toma de decisiones. Se crearon dentro del gobierno regional oficinas de administración de estricta especificidad, para sectores como salud y educación, a fin de integrar a los directores sectoriales regionales en los procesos de toma de decisiones. GPC brindó asistencia mediante consultas e informes a funcionarios superiores, para hacer sustentable este cambio.

Participación de múltiples interesados en el presupuesto

En 2003 Perú promulgó los presupuestos participativos, exigiendo a todos los gobiernos regionales y locales otorgar a los ciudadanos el poder de la toma de decisiones sobre el presupuesto de inversiones. Cada año los funcionarios públicos y los representantes de la sociedad civil, las organizaciones de base y el sector privado se reúnen para priorizar el gasto público de sus localidades. Un pequeño equipo técnico evalúa ideas y proyectos, y se desarrolla un presupuesto final. Con mayores rentas a su disposición, el presupuesto participativo ayuda a asegurar que el gasto se equipare a las prioridades de desarrollo de los ciudadanos. Lamentablemente, hay pocas maneras de exigir esta obligación y garantizar que los presupuestos se realicen según lo propuesto por los participantes. Además, el Ministerio de Economía y Finanzas ha limitado cada vez más las oportunidades de los participantes de proponer iniciativas nuevas, permitiendo solamente que éstos elijan entre proyectos que el ministerio ya ha aprobado. Para abordar estos desafíos, GPC buscaba fortalecer y aumentar la transparencia en los procesos participativos.

Éstos tuvieron escenarios bien distintos en Arequipa y en Piura. La sociedad civil de Arequipa es menos activa y está menos unida, y el gobierno regional es poco entusiasta frente al presupuesto participativo, al que considera captado por grupos específicos de interés. Piura tiene una sociedad civil más vibrante y una elite política que muestra más entusiasmo por incorporar las opiniones de la sociedad civil. El proyecto de RWI se concentró entonces en los distintos aspectos de la participación en cada región. En Arequipa el objetivo fue ampliar el compromiso de la sociedad civil en los presupuestos y ayudar a desarrollar propuestas viables para incluir. GPC se dedicó además a fortalecer el comité de supervisión, un grupo conformado por representantes de la sociedad civil y el gobierno, responsable de monitorear el proceso de presupuesto participativo y evaluar el compromiso con las prioridades de los ciudadanos por parte del gobierno. GPC brindó asistencia técnica permanente a sus miembros a través de talleres y apoyo logístico, como la provisión de

Estudio de caso

computadoras y espacios para reuniones, lo que resultó igual de importante. Gracias a esta ayuda, el comité publicó informes de evaluación de las distintas etapas del proceso participativo y, luego, los resultados y la ejecución de los proyectos aprobados.

En Piura GPC fortaleció el comité de supervisión de los presupuestos participativos, brindando asesoría y financiamiento para publicar informes de supervisión sobre el proceso. Estos informes recibieron una significativa atención en los medios y llevaron a un mayor debate público del desempeño del gobierno regional. El proyecto también intervino en otro proceso participativo. En 2007 la sociedad civil, la comunidad empresaria y las autoridades regionales discutieron objetivos a largo plazo para la región. Este trabajo se tradujo en un documento conocido como “Acuerdo regional 2007-2021”, el primero en su tipo en el Perú. El centro asociado CIPCA de Piura promovió una comisión de supervisión para el seguimiento de los objetivos y la difusión de la información. Los informes de la comisión se publicaron en la prensa regional, lo que ayudó a mantener el acuerdo en la consideración pública, aun durante las elecciones. Esto ayudó al gobierno regional a cobrar fuerza e hizo que, para los partidos políticos en contienda, firmarlo fuera un compromiso moral.

Esfuerzos de apoyo

GPC ayudó a los gobiernos regionales a abogar por reformas en el marco legal y regulatorio de las actividades mineras, gasíferas y petroleras. La acción más efectiva, que reunió a actores de los niveles regionales y locales, fue el desarrollo de una propuesta de descentralización fiscal que llevó a la conformación de una comisión nacional.

La investigación conducida por GPC se incorporó a los procedimientos de la comisión, y GPC facilitó la participación de la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). El socio local del proyecto, REMURPE, garantizó que las inquietudes locales también se reflejaran en la propuesta, mediante la consulta con intendentes y funcionarios públicos.

El problema fiscal clave de las asignaciones de presupuesto del gobierno central a los regionales es que se basan en impuestos y, en el Perú de hoy, la mayor fuente de impuestos proviene de las industrias extractivas. Aunque las regiones productivas, como Arequipa y Piura, se benefician con el sistema actual, las regiones que no producen no.

La propuesta de descentralización fiscal busca conformar un fondo con el 25% de todos los impuestos (no sólo los impuestos a la renta, sino también a la venta) recaudados por las regiones y por el gobierno central¹⁶. El fondo se dividiría en cinco categorías, según las prioridades de las políticas públicas. A partir de allí, se creará una fórmula para calcular la asignación a cada región, según las brechas de inversiones en cada uno de los cinco sectores y según la población. Fórmulas e índices fáciles de calcular por sector generarán previsibilidad en las transferencias.

La mayoría de las 25 regiones del país verán aumentar significativamente sus presupuestos, especialmente aquéllas como Cajamarca, Huancavelica y Puno, con enormes poblaciones que viven en la pobreza. El canon y las regalías también se incluyen en la propuesta, para que las regiones productivas no pierdan esas importantes fuentes. De hecho, los cálculos sugieren que las regiones productivas recibirán al menos tanto como en 2006. Esto es posible porque las regiones producen tanto que aun cuando el dinero que generen tenga que dividirse en forma más equitativa, cada región obtendrá su parte justa.

La propuesta de descentralización fiscal se ha debatido intensamente, y sigue siendo importante mientras el gobierno central, recientemente elegido, busca soluciones para las desigualdades

¹⁶ Según los números de 2007, este monto sería de unos US\$ 4,9 millones, de acuerdo al informe “La descentralización fiscal en el Perú: situación actual y propuesta de coparticipación tributaria”; marzo de 2009, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR.

presupuestarias en las regiones. El hecho de que el gobierno nacional haya demostrado interés en la propuesta fortalece la posición de la ANGR y la REMURPE como representantes subnacionales legítimos, capaces de postular soluciones viables y de negociar con el gobierno central.

IMPACTOS CLAVE A NIVEL REGIONAL

- Los funcionarios de ambas regiones ahora emplean la herramienta para prever las rentas por canon futuras. En 2010, los funcionarios gubernamentales de Arequipa realizaron las proyecciones para 2011 con esta metodología, y su estimación difirió en menos del 1% respecto del monto que realmente percibieron.
- Los sistemas de planificación se vieron fortalecidos en ambas regiones, al calcular las brechas de inversión en las áreas urbanas y rurales. Las prioridades de planificación se enfatizaron al señalar los problemas que pueden abordarse con un mejor gasto público. Esto suma previsibilidad al sistema de planificación, ya que las brechas de inversión, una vez calculadas, no varían sustancialmente de año en año.
- Los comités de supervisión dentro del proceso de presupuesto participativo se fortalecieron, lo que les permite llevar adelante una mayor supervisión ciudadana y bosquejar informes concretos sobre el desempeño del gobierno.
- El apoyo se concentró específicamente en la promoción de la propuesta de descentralización fiscal ante el gobierno central. Ésta es la única propuesta de su tipo que ofrece una metodología y cantidades estimadas de su impacto. Desarrollar la propuesta reunió a los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas con actores regionales y locales, por primera vez. Por último, esto fortaleció la posición de ANGR y REMURPE como representantes regionales con experiencia técnica.

El nivel local:

planificación participativa, supervisión ciudadana y coordinación institucional

El principal asociado de RWI a nivel local, REMURPE, administró una serie de iniciativas diseñadas para ayudar a los gobiernos locales a manejar con más eficiencia la riqueza de sus recursos. Como a nivel regional, los asociados locales se concentraron en fortalecer los procesos de planificación de los gobiernos y la supervisión ciudadana. También aprovecharon una característica única del Perú —las unidades administrativas intermunicipales— para fortalecer la coordinación y los esfuerzos de administración conjunta.

Procesos de planificación con múltiples partes interesadas

REMURPE trabajó estrechamente con el gobierno local de Sechura, una provincia de Piura que recibe rentas por minería y petróleo. REMURPE brindó asistencia técnica a los funcionarios locales y a la sociedad civil para crear un plan de desarrollo basado en el consenso (CDP, “consensus-based development plan”) ¹⁷. Organizó talleres en los siete distritos y en la ciudad de Piura para trabajar en la elaboración del CDP. El texto final resaltó la importancia del uso racional de los recursos naturales y expresó la inquietud de la gente respecto de que es necesaria la educación media y superior para manejar las actividades extractivas, aunque un 11% de la población de Sechura carece de educación formal y sólo el 2% ha completado la universidad ¹⁸. El CDP crea una base importante para los próximos pasos, como la integración de contenidos locales en un plan más amplio de diversificación económica y la conciliación del conflicto entre la perforación de pozos petroleros y la viabilidad de pesquerías locales.

¹⁷ Disponible en: <http://www.munisechura.gob.pe/dgestion/PDC2011.pdf>

¹⁸ Del CDP de la provincia de Sechura, 2010-2020.

Estudio de caso

Los funcionarios, tanto en Piura como en Arequipa, pueden ahora pronosticar con precisión los ingresos por canon que recibirán del gobierno central.



Figura 5
Mapa de la provincia de Sechura
y mancomunidades de Andino
Central y Alto Piura en Piura

Fortalecimiento de la supervisión de la sociedad civil

El proyecto desarrolló la capacidad de la sociedad civil para ayudar a sus miembros a comprender cómo la minería y la actividad petrolera afectan la vida cotidiana. REMURPE organizó talleres sobre cuestiones críticas del sector extractivo y los sistemas ecológicos marítimos, y los participantes identificaron las tensiones entre las pesqueras y el sector extractivo.

REMURPE se concentró también en el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil para responder a los desafíos que presentan las industrias extractivas. Un resultado positivo específico fue la exhaustiva revisión del estudio de impacto ambiental de Savia Co., una de las empresas petroleras y gasíferas más importantes del Perú¹⁹. El estudio abarcó nuevos gasoductos y perforaciones, que la empresa proponía establecer en un área submarina declarada parque nacional. La revisión de REMURPE informó a la sociedad civil sobre los potenciales impactos negativos de la pesca. “El estudio y las conclusiones de REMURPE permitieron que la gente comprenda los riesgos que podría causar un derrame”, dijo Juan Manuel Antón, un funcionario municipal.

El grupo de la sociedad civil Frente de Defensa de la Bahía de Sechura usó la revisión como evidencia de la amenaza de contaminación de la vida marina que representan los gasoductos.

¹⁹ Según el Ministerio de Energía y Minería (febrero de 2012), Savia es el tercer productor de petróleo del país, con un 8,5% de la producción total, en el bloque Z-2B de Piura. Información disponible en <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Produccion%20Fiscalizada%20de%20Petroleo.pdf>

Estudio de caso

El inicio de ese proyecto estaba previsto para comienzos de 2011, pero está paralizado por la oposición de la comunidad. Entre la empresa y el Frente de Defensa ha habido diálogo. Se espera un pronto acuerdo.

Desarrollo de capacidades de los funcionarios locales

Remurpi, la rama regional de REMURPE, ha brindado capacitación a la municipalidad provincial de Sechura para mejorar las capacidades técnicas de los funcionarios públicos e instruirlos sobre aspectos que van desde el uso de la TI hasta la legislación municipal. “No hay universidades en Piura o en Lima que puedan enseñar algo así... algo que incluya tanto información teórica como estudios de caso”, dijo José Vite, un funcionario municipal.

El desarrollo de capacidades sobre cuestiones fiscales también demostró su eficacia cuando la municipalidad de Sechura obligó a Petroperú, la empresa petrolera nacional, a pagarle una vieja deuda por el uso de su territorio, luego de que Remurpi analizara las obligaciones fiscales de la empresa.

Coordinación intermunicipal

Las *Mancomunidades* son asociaciones voluntarias de municipalidades que coordinan proyectos, incluidas las actividades de desarrollo financiadas por las rentas de la producción extractiva. La unión de fuerzas permite a las municipalidades aprender de la experiencia de cada una, atraer fondos para proyectos en común y compartir costos de proyectos.

Una mancomunidad puede integrarse con distritos de una provincia o distritos adyacentes que pertenecen a dos o más provincias. REMURPE trabajó estrechamente con dos mancomunidades, Andino Central y Alto Piura, ambas conformadas por seis distritos, en el este de la región de Piura, donde comienzan las estribaciones de los Andes.

Mancomunidades tuvo dificultades para alcanzar un estado legal. El marco legal del Perú les exigía ser asociaciones privadas, sin capacidad para gastar fondos públicos. Durante la implementación del proyecto, el apoyo concertado por las asociaciones gubernamentales locales, incluida REMURPE, logró cambios que permitieron a las mancomunidades ser entidades públicas con



Reunión de GPC con funcionarios de los gobiernos regionales de Piura y Arequipa para discutir los planes y los presupuestos regionales, 2010

autoridad para usar fondos gubernamentales. Remurpi brindó apoyo cercano y práctico para elaborar los documentos técnicos necesarios, y se obtuvo con éxito el reconocimiento del gobierno central.

Según Manuel Hidalgo, ex coordinador de las actividades del proyecto en REMURPE, un factor clave del éxito de las mancomunidades fue el compromiso de la sociedad civil: “Comprendimos que las autoridades y el personal pueden llegar e irse, pero la sociedad civil permanece. Fue una experiencia de base, en la que las mancomunidades le dijeron al gobierno central: ‘Ey, queremos ser útiles, brínden nos el marco legal adecuado’, y finalmente el gobierno lo hizo”. Fue clave para el éxito la creación en el proyecto de espacios de discusión para el gobierno local y la sociedad civil en cada distrito de las mancomunidades, así como en Piura.

IMPACTOS CLAVE A NIVEL LOCAL

- En la provincia de Sechura, los asociados del proyecto ayudaron a generar acuerdo sobre la necesidad de evaluar mejor los impactos del sector extractivo y sus vínculos con los demás sectores de la economía.
- Remurpe fortaleció el conocimiento de la sociedad civil y su supervisión de las actividades extractivas.
- El apoyo del proyecto facilitó un importante logro en el apoyo, garantizando un cambio en el marco legal que facilita a los grupos de localidades formar asociaciones legales, llamadas mancomunidades. Esta moción mejoró la coordinación del gobierno y la planificación local para un uso eficaz de las rentas por la actividad extractiva.

Lecciones aprendidas

Un factor crítico del éxito de la metodología de pronóstico del canon fue que el proceso involucró asistencia técnica y práctica intensiva y seguimiento, más que una simple serie de talleres. Los funcionarios regionales de Arequipa y Piura valoraron la presencia y el apoyo continuos de GPC, y pudieron aplicar los nuevos conocimientos en su trabajo, bajo la orientación de los mentores de GPC.

GPC mantuvo una estrecha relación con funcionarios regionales, incluidos asesores presidenciales y los mismos presidentes. El compromiso político a nivel superior facilitó la movilización del personal gubernamental. La experiencia técnica de RWI y GPC ayudó a mantener el interés de los funcionarios superiores. Como resaltaron los miembros de GPC, la capacitación sobre el pronóstico funcionó mejor cuando estos líderes fueron considerados como una parte importante del proyecto.

Cuando las administraciones regionales cambien tras las elecciones —como sucedió durante el proyecto— es posible que cambien los actores, lo que presentará desafíos significativos para sostener los impactos. Para apoyar la transición de gobierno en Piura, RWI organizó actividades como talleres con los equipos de administración entrantes, para identificar los desafíos que deberían enfrentar, un análisis del presupuesto regional y sus componentes, y una discusión de las prioridades del presidente regional Javier Atkins durante su período. Estos esfuerzos adicionales ayudaron a cimentar confianza en la administración del actual presidente regional.

Los funcionarios públicos, especialmente a nivel local, necesitan asesoramiento integral y apoyo en áreas distintas al control de los recursos, como el uso de la TI y los sistemas de información.

Estudio de caso

El fortalecimiento institucional general los ubica en una mejor posición para absorber la asesoría técnica relativa a la administración de los recursos.

El apoyo a nivel nacional tiene más posibilidades de éxito cuando la sociedad civil crea una amplia plataforma de actores creíbles y representativos, como ANGR y REMURPE, para apoyar un plan o una propuesta sólidos, como en el caso de la propuesta de descentralización fiscal. RWI tuvo un papel fundamental para reunir estas instituciones. Lamentablemente, en 2010 el gobierno cambió sus prioridades, y el nuevo gabinete del último año del presidente Alan García “se cerró más al diálogo”²⁰. En 2011, con el nuevo presidente Ollanta Humala en funciones, la propuesta se presentó al secretario de descentralización, pero su partida del gobierno dejó el proceso paralizado.

El conocimiento institucional de las organizaciones asociadas debe considerarse un factor del éxito. Además de la experiencia de GPC y REMURPE, CIPCA, el aliado regional en Piura, tenía experiencia en el fortalecimiento institucional, lo que ayudó al proyecto a alcanzar éxitos claves.

Durante las campañas electorales, a instituciones locales como GPC y REMURPE se les dificulta brindar asistencia técnica a funcionarios públicos. En tales períodos, los proyectos de asistencia técnica deberían enfocarse en los líderes de la sociedad civil y los ciudadanos no sólo para construir consenso sobre las necesidades y los objetivos del proyecto, sino también para ayudar a la sociedad civil a convertir esos objetivos en demandas concretas para los candidatos.

A través del proyecto, RWI tuvo una actitud proactiva al sugerir áreas de asistencia técnica para los gobiernos subnacionales. Tomarse el tiempo para venderle la idea a las autoridades subnacionales y a las organizaciones responsables de implementarla es fundamental para establecer una dirección clara. Las intervenciones focalizadas exclusivamente en los requerimientos de desarrollo de capacidades de parte de los gobiernos pueden no ser capaces de brindar esta orientación estratégica. Aunque es importante poder responder a las necesidades particulares de los gobiernos subnacionales, el enfoque de RWI otorgó sustancia y sentido del rumbo a la intervención.

Sustentabilidad: ¿qué depara el futuro?

¿Qué puede pasar y qué pasa ahora para sostener los impactos del proyecto?

La capacidad de pronóstico para influir en la planificación es clara en ambas regiones, ¿pero seguirán usándose las herramientas tras la finalización del proyecto? En Piura GPC ya se ha comprometido a ayudar al gobierno regional en el plan de desarrollo de la región²¹. Así se garantiza que los funcionarios capacitados en el pronóstico del canon participen de este proceso, y que el pronóstico se haga de manera regular para brindar datos al plan, que estará en vigencia hasta 2014.

Se espera también que GPC siga colaborando con los esfuerzos de planificación en Piura. Según el presidente regional Maximiliano Ruiz, el gobierno es proclive a solicitar la participación de GPC en el establecimiento de la oficina de planificación.

El próximo paso será concebir herramientas específicas para promover contenidos locales a nivel local y regional. En Sechura, el CDP sólo llegó a sugerir que las empresas pequeñas deberían estar mejor preparadas para enfrentar las necesidades extractivas, pero desarrollar proyectos concretos es una tarea pendiente.

20 Informe de GPC a RWI para el primer trimestre de 2011. V informe narrativo de GPC, 2010.

21 Todas las regiones y los gobiernos locales deben completar planes de desarrollo, y deben hacerlo mediante un proceso participativo de múltiples interesados.

En Arequipa el presidente regional fue reelecto para un segundo período, y junto a sus asesores y a los jefes de la oficina de planificación y presupuesto conoce ya la asistencia técnica del proyecto, como la metodología de pronóstico. Esto puede ampliar la base del desarrollo de capacidades en nuevas áreas, como el fortalecimiento del control y la rendición de cuentas en los gastos públicos dentro del gobierno regional.

En términos de apoyo político, ANGR se considera la plataforma más importante en la propuesta de cambios a nivel nacional, y se espera que siga presionando por una reforma descentralizadora. El prestigio de REMURPE como un actor clave a nivel local ha sido especialmente importante para los desarrollos en marcha en Sechura. Las asambleas nacionales que organiza REMURPE, como la Conferencia Anual de Municipalidades Rurales (CAMUR), reúnen a representantes municipales de todo el país. Los que participaron del proyecto conocen ahora las cuestiones que deben poner a consideración, y realzan así la importancia del sector extractivo a nivel local.

El siguiente paso fundamental será aprovechar el interés de las regiones de usar las industrias extractivas para diversificar las economías locales, creando una demanda local de productos y servicios, acelerando así el crecimiento local. Los funcionarios públicos de Arequipa están comprometidos con la diversificación de la economía regional. En Piura la diversidad económica es aun más importante, dada la importancia que ha cobrado la agricultura orgánica y la larga presencia de la industria pesquera.

Los impactos del proyecto muestran que las intervenciones subnacionales pueden conferir a los funcionarios públicos y la sociedad civil la capacidad de responder mejor a los desafíos que presentan las industrias extractivas. Al menos otros seis gobiernos regionales han expresado su interés en la metodología y las actividades del proyecto. GPC pronto brindará asistencia técnica a otras dos regiones del Perú: Junín, en los Andes, y Loreto, en la Amazonia.

Aunque el gobierno central aún busca consolidar su posición y suele responder en forma defensiva a las iniciativas de reforma de la industria extractiva, la experiencia de las áreas subnacionales demuestra que es mucho lo que puede hacerse a nivel local para garantizar que las actividades extractivas lleven realmente a un desarrollo sustentable.

Estudio de caso



Revenue Watch Institute promueve la administración eficaz, transparente y responsable de los recursos del petróleo, el gas y la minería para el bien público. A través del fortalecimiento de la capacidad, la asistencia técnica, la investigación, el financiamiento y el apoyo ayudamos a los países a materializar los beneficios de la explotación de la riqueza proveniente de sus recursos naturales.

1700 Broadway
17th Floor
New York, NY 10019
Phone 1.646.929.9750
rwi@revenuewatch.org