



CIES
consorcio de investigación
económica y social

CIES 1989-2009: veinte años construyendo conocimiento para mejores políticas

Grupo de Trabajo de Descentralización - CIES

Tercera sesión - 10/07/08

Asistentes: Humberto Campodónico, Julio Díaz-Palacios, Efraín Gonzáles de Olarte, Manuel Iguíñiz, Marisa Remy, Ricardo Vergara y Javier Portocarrero

Expositor: Congresista Washington Zeballos

Asesores: Johnny Zas-Friz y Edgardo Cruzado

Coordinador (CEDEP): Enrique Rodríguez

Asistente (CIES): Werner Jungbluth

Javier Portocarrero y Enrique Rodríguez dan la bienvenida a los miembros y presentan el tema en el cual se basará la exposición del día, a cargo del congresista Washington Zeballos.

El congresista Zeballos coordinador del Grupo de Trabajo de Modificaciones a la Legislación del Canon, conformado por mandato de las Comisiones de Economía y de Descentralización, expone a continuación las principales propuestas en el marco de este espacio.

Como su nombre lo señala, el GT revisó la Ley de Canon y proyectos que plantean modificaciones a dicha Ley. Algunos elementos de las propuestas han sido rescatados mientras que otras han quedado descartadas de plano.

Lo medular de la presentación del congresista Zeballos se basó en las 12 propuestas del Grupo de Trabajo. A continuación, y solo como referencia, enumeramos dichas propuestas:

PROPUESTAS DEL GRUPO DE TRABAJO DE MODIFICACIONES A LA LEGISLACIÓN DEL CANON	
1	Definir el canon sobre el conjunto de ingresos y rentas obtenidos del aprovechamiento económico de los recursos naturales.
2	Establecer el canon sobre el 50% del impuesto a la renta de tercera categoría y los ingresos no tributarios obtenidos del aprovechamiento económico de recursos naturales.
3	Constituir un sistema de asignación para compensar a los departamentos con menores transferencias de canon.
4	Establecer reglas generales en la ley del canon para la regulación del canon y sobrecanon petrolero.
5	Determinación de unidades de negocios independientes para diferentes circunscripciones.
6	Definir una participación adecuada del conjunto del área de influencia del proceso productivo asociados a la explotación de recursos naturales: tratamiento, transformación y zonas de concentración (boca de ducto).
7	Asegurar una mayor equidad al interior de los departamentos disminuyendo la concentración.
8	Permitir la configuración de Sistemas de Gestión Financiera para Inversión Multianual y Estabilización de los Recursos del Canon.
9	Optimización del Uso de los Recursos del Canon.
10	Definir la Asignación Directa de los Recursos del Canon para las Universidades Públicas.
11	Establecer Mecanismos de Información, Transparencia y Rendición de Cuentas, de Todos los Ingresos y Rentas Obtenidos por la Explotación de los Recursos Naturales, el Destino de los Mismos y su uso.
12	Promover iniciativas conjuntas de transparencia, entre el Estado y el Sector Privado, sobre los Ingresos Públicos y los Pagos realizados por las Industrias Extractivas.

El congresista señala la importancia de que estas iniciativas sean recogidas y trabajadas en la Comisión de Descentralización del Congreso puesto que están directamente vinculadas al proceso de descentralización fiscal.

Las recomendaciones, de cara a ese trabajo, pasan por revisar el código tributario, debatir las iniciativas existentes sobre el impuesto a las ganancias extraordinarias y que el presupuesto del sector público considere un carácter multianual.

Debate

A continuación se pasó a un debate entre los miembros del grupo que hemos dividido en los temas siguientes:

Definición del canon

En el grupo hubo un consenso respecto de revisar la definición del canon, para tener una base de entendimiento común y prevenirse contra los riesgos de generar propuestas que terminen por desnaturalizarlo.

En primer lugar, todos están de acuerdo en señalar que no se debería entender el canon como una renta de propiedad, puesto que los habitantes que viven sobre yacimientos minerales, por ejemplo, en realidad no han creado valor sino que han tenido la "suerte" de encontrarse sobre él. No debe confundirse el canon con la regalía que sí expresa el precio del recurso natural extraído que no podrá ser repuesto más adelante. Idealmente, el canon debería ser independiente del precio de los minerales y además, la asignación distribuida no debería ser privativa de una zona, habida cuenta que los recursos son de todos los peruanos y de que existen las regalías como forma de compensar el recurso perdido.

La idea de que la región donde se extrae el recurso natural participe con prioridad del canon estaba animada por el afán de que los recursos fluyan hacia las regiones y que no se concentren en el nivel central de gobierno. Ahora bien, esto no significa que el actual esquema de distribución departamental, provincial y distrital sea el más adecuado, sobre todo en vista del incremento del precio de los minerales. El aumento del precio internacional solo ha hecho más agudo el contraste entre lo que recibe cierta circunscripción territorial y lo que otra, aunque esté físicamente muy cercana, no recibe.

El actual esquema parece incentivar una particularización de intereses que podría generar más conflictos territoriales, a la luz de estos grandes contrastes. Todo indica que estamos ante una forma de distribución, que por estar diseñada antes de este 'boom' de precios, no se sustenta en consideraciones sociales ni económicas y que escapa de las finanzas públicas totales. El consenso del grupo busca repensar el canon como un mecanismo que apoye un proceso de descentralización fiscal real, no que lo reemplace, como actualmente parece estar sucediendo.

No en vano se dice que, gracias al boom de los precios y sobre todo al actual esquema de distribución del canon estamos experimentando una descentralización fiscal sin Ley. En tres años ha habido un avance en la recaudación tanto de gobiernos regionales como locales que no se hubiera alcanzado en décadas. El gran problema es que cuando los precios bajen volveremos al punto de origen. ¿Cuáles son las alternativas entonces?

Propuestas

Uso del canon

A pesar de que no hay un control estatal sobre los picos en la distribución del canon para las provincias y distritos, el tema de fondo tras la inequidad en las asignaciones es que actualmente no se garantiza un buen uso de los recursos aprovechando el marco constitucional existente. El distrito de Echarate, en Cusco, ha recibido S/. 73 millones con los cuales han construido un gran palacio municipal. Esto es un ejemplo que, al margen de sugerir la necesidad de controlar lo que reciben los municipios como recursos extraordinarios (por ejemplo que se fije como tope lo que corresponde a la mitad de los recursos ordinarios) indica claramente que falta mucho por hacer para asegurar un uso racional que aporte al desarrollo de las localidades con una perspectiva de largo plazo.

Redistribución de los recursos del canon

La propuesta principal, compartida por todos los integrantes del grupo, es la de formar un fondo de inversión al cual se le transfieran los recursos extraordinarios y que esto se distribuya mediante proyectos de inversión vía concurso también a los departamentos que no reciben canon o que reciben muy poco en comparación. Este fondo puede ser administrado como un fideicomiso con el Banco Mundial, por ejemplo.

Esta propuesta se distancia claramente de la ortodoxia económica que prefiere que no se creen este tipo de fondos puesto que suponen una parcela del presupuesto que se escapa al manejo ministerial y a la "caja única". En la práctica, la descentralización fiscal ha avanzado informalmente con la creación y puesto en funcionamiento de fondos como el propuesto.

El problema real de una propuesta como ésta es netamente político puesto que será extremadamente difícil cambiar el actual esquema de distribución departamental por uno que pretenda uno más equitativo. Un claro peligro de mantener el esquema actual es que la falta de capacidad de gasto de los ingentes recursos que ingresan a las circunscripciones funciona como uno de los principales argumentos para frenar la descentralización.

Las universidades

El caso de las universidades es citado como ejemplo de lo problemático de llevar a cabo asignaciones directas sin tener en cuenta el contexto. En la universidad del Cusco lo recibido no se puede gastar en sueldos ni en infraestructura educativa sino que debe gastarse en investigación, esto también plantea dificultades puesto que es mucho más difícil sustentar la inversión en investigación en un contexto de carencias evidentes de infraestructura. El Fondo creado debería fomentar el desarrollo de la investigación universitaria para un conjunto de universidades con potencialidad para la investigación aplicada.

Sin embargo, hay quienes descartan de plano la idea de que haya asignaciones directas a las universidades públicas de los departamentos. Algunas experiencias

habrían demostrado que a veces los recursos se transfieren de una caja a otra, dentro de las mismas universidades, y terminan utilizándose para pagar sueldos a profesores, por ejemplo. Ese dinero no va a investigación y eso no tiene que ver con que la intermediación del gobierno regional, sino con que el uso de los recursos no se caracteriza por su transparencia.

Una alternativa para fomentar la inversión en investigación puede pasar por la vía de los concursos. Aunque debería tenerse en cuenta el fomento de las capacidades para hacer proyectos. Solo así se podrá garantizar que los concursos no sean ganados siempre por los que más capacidad tienen.

Réplica y reacciones

El congresista Zeballos se mostró de acuerdo con lo expresado pero manifestó la gran dificultad práctica de estandarizar las reglas de juego del canon. En las reuniones participativas que sostuvo con representantes regionales y distritales, como parte de sus actividades frente al grupo de trabajo, encontró posiciones muy variadas que dan cuenta del grado de heterogeneidad del debate; están aquellos que quieren que cambie todo sobre la actual legislación y aquellos que no quieren que cambie nada. Además, hay distritos como Ilabaya, en Tacna, que asegura tener comprometido el íntegro de su programa de inversiones, por lo cual destinar parte de lo que recibe a un fondo sería perjudicial para ellos. Es decir, aun compartiendo las precisiones conceptuales y la idea general de la conveniencia de crear un fondo, el escenario actual parece adverso a hacer una reforma de este tipo. Si bien es posible la optimización del gasto, aun en las actuales condiciones, es difícil que, aun en el Congreso, se empiece a pensar con una perspectiva de largo plazo.

Un tema vinculado con el funcionamiento de un esquema que funcione con un fondo tiene que ver con crear incentivos a la acción integrada, que, de otra manera, podría afianzar un tipo de competencia igualmente individual y fragmentada. El espacio de las Juntas de Coordinación Interregional debería ser aprovechado para garantizar este tipo de integración.

Síntesis

Las propuestas del grupo de trabajo del Congreso fueron recibidas favorablemente, en especial aquellas que cuentan con viabilidad, como la iniciativa por una mayor transparencia de los recursos. Sin embargo, también queda la necesidad de llevar a cabo reformas más profundas que el grupo de trabajo del Congreso no pudo hacer por la naturaleza misma de su encargo (revisar la normatividad vigente sobre el tema y elaborar propuestas en ese marco) y por la inviabilidad, fundamentalmente política, de hacerlas en la actual coyuntura. El consenso grupal reconoce esta complejidad y señala la necesidad de vincular el tema de la distribución del canon con el debate más amplio sobre descentralización fiscal, sobre el cual habrá de programarse una sesión de debate.

