



CIES
consorcio de investigación
económica y social



PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018



GESTIÓN SOSTENIBLE DE RECURSOS NATURALES E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS: LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO REGIONAL BASADO EN RECURSOS EXTRACTIVOS

JOSÉ CARLOS ORIHUELA / MARITZA PAREDES

CISEPA - PUCP



CRÉDITOS

© CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES).

Calle Miguel Soto Valle 247, Lima 17

Telefax [51-1] 264-9855

www.cies.org.pe

El presente documento contó con el respaldo de Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Los autores y el CIES agradecen el apoyo brindado.

Primera edición: Lima, marzo del 2015

Coordinación de la publicación: CIES

Corrección de estilo: Melody Toledo

Diseño y diagramación: Carmen Inga y Rocío Castillo

Ilustraciones de carátula e interiores: Víctor Sanjinez

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan las posiciones del CIES y de los auspiciadores.



CONTENIDO

Presentación

Resumen

1. Introducción

2. Diagnóstico de la situación actual

3. Propuestas de política

4. Costos y beneficios de las propuestas de política

5. Objetivos específicos y resultados esperados a cuatro años

6. Obstáculos para la implementación

7. Recomendaciones para la implementación

8. Hoja de Ruta

Referencias bibliográficas

Anexos



PRESENTACIÓN

Las elecciones regionales del 2014 dejaron un camino de retos y oportunidades para los nuevos gobiernos regionales. En los siguientes cuatro años no solo deberán enfrentar los múltiples problemas de las gestiones anteriores, que incluyen graves denuncias de corrupción, sino también un contexto caracterizado por un menor crecimiento económico, la persistencia de la conflictividad social y una mayor exigencia de la ciudadanía por asegurar avances y generar un mayor desarrollo que beneficie al conjunto de la población.

En dicho marco es fundamental que los gobiernos regionales puedan implementar, dentro de sus atribuciones legales y presupuestales, políticas y programas basados en evidencia, y que formen parte de una visión clara y consensuada sobre el tipo de desarrollo que se busca para cada región. En este objetivo, la comunidad académica puede y debe aportar, como lo ha venido haciendo el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) en los últimos años junto a sus 48 instituciones asociadas.

El presente documento, elaborado por José Carlos Orihuela y Maritza Paredes, forma parte de veintiséis propuestas de política formuladas en el marco del proyecto “Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral”, las mismas que buscan brindar información y opciones de política a los nuevos gobiernos regionales en siete dimensiones: planificación estratégica, competitividad regional, reducción de la pobreza y desarrollo productivo, gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas, cambio climático, gobernabilidad y lucha contra la corrupción, y derechos humanos y género.

Queremos agradecer a las entidades auspiciadoras que permitieron la elaboración de estos documentos, entre ellas la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan); el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés); los programas Buen Gobierno y Reforma del Estado, ProAmbiente y Estado Orientado a la Ciudadanía de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ); la Cooperación Belga al Desarrollo; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (Dfatd, por sus siglas en inglés); la Fundación Friedrich Ebert (FES); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Programa ProGobernabilidad de Canadá; y

el Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios (CBC-BMU) implementado por GIZ bajo el marco de la iniciativa IKI.

Este agradecimiento se extiende a los aliados estratégicos del proyecto, como el Jurado Nacional de Elecciones; el Acuerdo Nacional; la Asociación Civil Transparencia; la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN); el Consejo de la Prensa Peruana; el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC); el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Ministerio del Ambiente. Finalmente, un agradecimiento especial al equipo de la oficina ejecutiva del CIES, a los autores de los documentos de política, a nuestras instituciones asociadas que colaboraron con la presentación de las propuestas en sus respectivas regiones, y a las autoridades regionales electas que participaron en los eventos convocados en el marco del proyecto.

Javier Portocarrero Maisch

Director Ejecutivo

Eduardo Castillo Claudett

Coordinador de proyecto



RESUMEN

En el Perú, las posibilidades y los problemas del desarrollo económico estarán siempre íntimamente asociados a la calidad de la gestión de los recursos naturales. El principal mensaje que queremos transmitir con este documento es que dicha gestión es una tarea compleja. Consideraciones económicas, políticas, culturales y ambientales se cruzan en la definición de los problemas y las posibilidades del desarrollo basado en recursos naturales. Frente a ello, lejos de definir una receta simple y única para la gestión de políticas, defendemos como metaprincipios de política la responsabilidad y la experimentación, por lo que las opciones de política que presentamos deben ser leídas con prudencia y reflexión crítica.

En el documento definimos seis desafíos centrales del desarrollo basado en recursos: (i) el macroeconómico, (ii) el microeconómico, (iii) el de la sostenibilidad del crecimiento, (iv) el de la calidad de la democracia, (v) el de la calidad y justicia ambiental, y (vi) el del conflicto. En base a ellos definimos seis opciones de política. La primera opción es la creación de fondos fiscales regionales. La segunda opción es desarrollar políticas de diversificación productiva. La tercera opción es la creación de fideicomisos para la educación (y la innovación), en respuesta al desafío de hacer sostenible un crecimiento basado en recursos no renovables. La cuarta opción es mejorar la transparencia y rendición de cuentas del gasto regional. La quinta opción es fortalecer la institucionalidad ambiental, mientras que la sexta opción es integrar los sistemas realmente existentes de ordenamiento territorial. El documento se enfoca en la quinta opción, dirigida a constituir autoridades ambientales de carácter regional.



1. INTRODUCCIÓN

El presente documento de política es el producto final de una consultoría para el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en el marco del proyecto “Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral”. Se trata de un proyecto dirigido a contribuir al debate político electoral con un enfoque basado en evidencia.

El principal mensaje que transmitimos con este documento de política es que la gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas es una tarea compleja. Consideraciones económicas, políticas, culturales y ambientales se cruzan en la definición de los problemas y las posibilidades del desarrollo basado en recursos naturales y, más específicamente, del desarrollo económico basado en industrias extractivas.

El segundo mensaje central es que, frente a una tarea compleja, lejos de definir una receta simple y única para la gestión de políticas, defendemos como metaprincipios de política la responsabilidad y la experimentación. Sin embargo, no son principios que vayan naturalmente de la mano: la búsqueda de la responsabilidad, sea responsabilidad en la gestión económica o en la gestión ambiental (política o cultural, en un sentido más amplio), puede limitar o anular la posibilidad de la experimentación. En el otro extremo, la experimentación libre de consideraciones de cautela puede llevar a resultados fallidos con consecuencias que toman mucho tiempo revertir, como conocemos en el país. Por ejemplo, creemos irresponsable el promovido experimento de repartir el canon entre los votantes, que diversas investigaciones periodísticas han encontrado entre candidatos a gobiernos locales, pero que ha tenido también ilustres defensores entre figuras políticas nacionales en el pasado. La experimentación irresponsable de políticas suele generar consecuencias políticas nefastas, que luego pasan factura al mundo de la economía y al del ambiente.

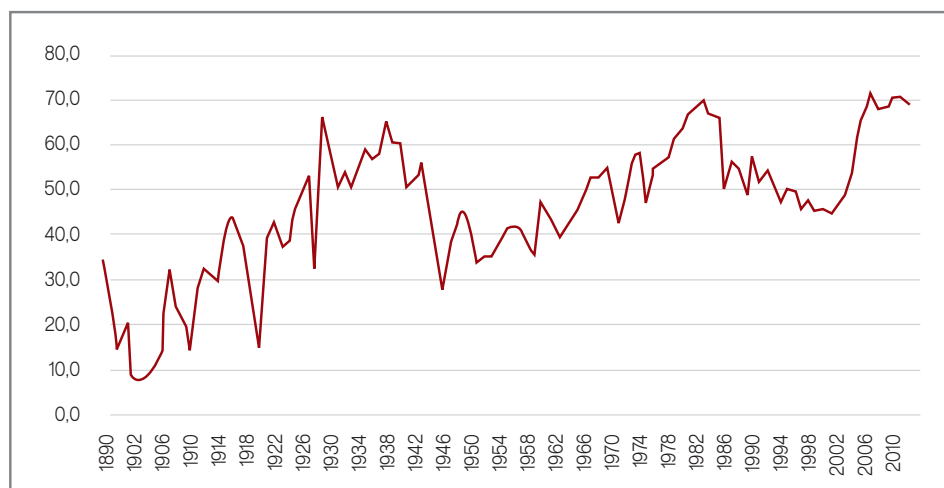
Defendiendo los metaprincipios de la responsabilidad y la experimentación para la gestión pública, las opciones de política que presentaremos deberán ser leídas con prudencia y reflexión crítica. El Perú es un país diverso y complejo; sus recursos naturales reflejan esa realidad; los principios de política no pueden por tanto ser traducidos como medidas universales que resuelven problemas complejos en un abrir y cerrar de ojos. Esta visión del desarrollo como “autodescubrimiento” ha sido defendida por diversos estudiosos, como Albert Hirschman (1958, 1963) y Dani Rodrik (2000, 2010).

2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

El Perú vive hoy un ciclo de crecimiento sostenido líder en América Latina, con tasas promedio de 6% anual para el período 2002-2013. El sector exportador líder de este crecimiento es la minería (entendida como exportación de metales e hidrocarburos), lo que no es una novedad a la luz de la historia. El gráfico 1 muestra la participación de la minería en las exportaciones en el “largo siglo veinte”, lo que demuestra la importancia central que tiene esta actividad en la economía moderna del Perú.

El grado de esa importancia, sin embargo, es fluctuante: entre 40% y 70% de las exportaciones en los últimos cincuenta años, dependiendo de condiciones externas (precios internacionales) e internas (incentivos para la inversión privada). Si añadimos las exportaciones de todos los bienes que tienen su origen en industrias extractivas, la cifra giraría alrededor del 85% en la actualidad. Macroconsult (2012) estimó que la participación de la minería en la economía del país -excluyendo Lima- alcanza el 28% del PBI.

GRÁFICO 1
Presencia histórica de las exportaciones mineras



Fuente: Orihuela (2014c), en base a Thorp y Bertram (1978) y Banco Central de Reserva del Perú (incluye hidrocarburos).

Si sumamos a la minería la importancia de otros sectores basados en recursos naturales, como el sector pesquero y el maderero, concluiremos que el desarrollo económico del Perú está basado en las industrias extractivas: en particular, en los últimos tres años, en tanto los sectores extractivos representaron alrededor del 70% de las exportaciones. Nuevamente, y sin necesidad de remontarnos a la era del guano, este presente económico no es novedad absoluta. No obstante, una revisión a los productos de exportación líderes (ver cuadro 1), muestra que la canasta de estos productos ha sido fluctuante.

CUADRO 1
Crecimiento y evolución de exportaciones líderes, 1929-2012

	1929-45	1945-72	1972-81	1981-93	1993-2012
Tasa de crecimiento PBI (promedio anual)	2,8	5,3	4,0	0,1	5,5
Tasa de crecimiento exportaciones (promedio anual)	1,0	8,4	3,7	1,6	7,9
Exportaciones como % del PBI (promedio anual)	n.a.	17,8 (a)	16,8	15,7	19,7
Principales exportaciones	Petróleo, cobre, algodón y azúcar	Azúcar, harina de pescado y cobre	Harina de pescado, cobre y petróleo	Cobre, petróleo, plomo y zinc	Cobre y oro

Fuente: Orihuela (2014c), en base a estadísticas del BCRP, Oxford Latin American Economic History Database (OXLAD) y World Development Indicators (WDI).

Nota: (a) 1961-72

Revisando la historia, concluimos que la importancia de la minería es mayúscula para la economía nacional, pero que la canasta exportadora -dominada por productos de industrias extractivas- no es constante. Estas consideraciones son claves para enmarcar la discusión que continúa. Como ayer, el crecimiento económico del Perú de hoy está fuertemente determinado por condiciones externas; en la actualidad, es el crecimiento de China, pero la volatilidad financiera global también favoreció el boom del oro. Estos condicionantes externos son exógenos, las políticas públicas del Perú no ejercen poder sobre ellos. Así, la gestión sostenible de los recursos naturales y las industrias extractivas enfrenta esta consideración fundamental: la alta significación del contexto externo.

El siguiente cuadro muestra la importancia de la minería para la inversión en Perú: la minería seguirá siendo uno de los sectores de mayor significación económica para el crecimiento del país.

CUADRO 2
Cartera estimada de principales proyectos mineros en Perú

Empresa	Proyecto	Región	Mineral	Tipo de Inversión	Inversión (US\$MM)
Minera Misky Mayo S.R.L.	Ampliación Bayóvar	Piura	Fosfatos	Ampliación	520
Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A	Ampliación Cerro Verde	Arequipa	Cu	Ampliación	4.600
Southern Perú Cooper Corporation.	Ampliación Fundición	Moquegua	Cu	Ampliación	Por definir
Shougang Hierro Perú S.A.A.	Ampliación Marcona	Ica	Fe	Ampliación	1.500
Southern Perú Cooper Corporation	Ampliación Refinería de Ilo	Moquegua	Cu	Ampliación	Por definir
Southern Perú Cooper Corporation	Ampliación Toquepala	Tacna	Cu	Ampliación	1.050
Chinalco Perú S.A.	Ampliación Toromocho	Junín	Cu	Ampliación	1.320
Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	Ampliación Colquijirca	Pasco	Polimetálico	Ampliación	432.2
Anabi S.A.C.	Anama	Apurímac	Au	EIA aprobado	40
Bear Creek Mining Co.	Corani	Puno	Ag	EIA aprobado	750
Invicta Mining Corp. S.A.C.	Invicta	Lima	Polimetálico	EIA aprobado	93
Minera Yanacocha S.R.L	Minas Conga	Cajamarca	Cu, Au	EIA aprobado	4.800
Compañía Minera Kuri Kullu S.A.	Ollachea	Puno	Au	EIA aprobado	170
Fosfatos del Pacífico S.A.	Fosfatos	Piura	Fosfatos	EIA aprobado	500
Reliant Ventures S.A.C.	San Luis	Ancash	Au, Ag	EIA aprobado	Por definir
Minera Sulliden Shahuindo S.A.C.	Shahuindo	Cajamarca	Au	EIA aprobado	208
Hudbay Perú S.A.C.	Constancia	Cusco	Cu	EIA aprobado	1.790
Compañía Minera Ares S.A.C.	Crespo	Cusco	Au, Ag	EIA aprobado	110
Minera Shouxin Perú S.A.	Explotación de relaves	Ica	Cu, Fe, Zn	EIA aprobado	239
Minera Suyamarca S.A.C.	Inmaculada	Ayacucho	Au, Ag	EIA aprobado	370
Xstrata Las Bambas S.A.	Las Bambas	Apurímac	Cu	EIA aprobado	5.895
Anglo American Quellaveco S.A.	Quellaveco	Moquegua	Cu	EIA aprobado	3.300
Chinalco Perú S.A.	Toromocho	Junín	Cu	EIA aprobado	3.500

Empresa	Proyecto	Región	Mineral	Tipo de Inversión	Inversión (US\$MM)
Compañía Minera Milpo S.A.A.	Pukaqaqa	Huancavelica	Cu, Mo	EIA en aprobación	630
Bear Creek Mining Co.	Santa Ana	Puno	Ag	EIA en aprobación	71
Buenaventura S.A.A.	Tambomayo	Arequipa	Au, Ag	EIA en aprobación	130
Southern Perú Cooper Corporation	Tía María	Arequipa	Cu	EIA en aprobación	1.000

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (2014).

La inversión genera ingresos, que a su turno dejan impuestos. La institución clave en Perú aquí es el canon, la regla de juego que establece que los impuestos de las actividades extractivas deben dividirse entre el nivel central del gobierno y las regiones productoras. Gobiernos regionales, municipios y universidades públicas se benefician del canon (ver anexo). Macroconsult (2012) estimó que las transferencias por canon y regalías mineras a los gobiernos locales y regionales representaba el 11% de sus presupuestos, 20% para el caso de los departamentos mineros. Para el caso de los ingresos totales de los gobiernos regionales y locales el monto se duplica. Como muestra el cuadro 3, la participación del canon minero en los ingresos regionales y locales ha fluctuado entre 17% y 46% en la última década.

CUADRO 3

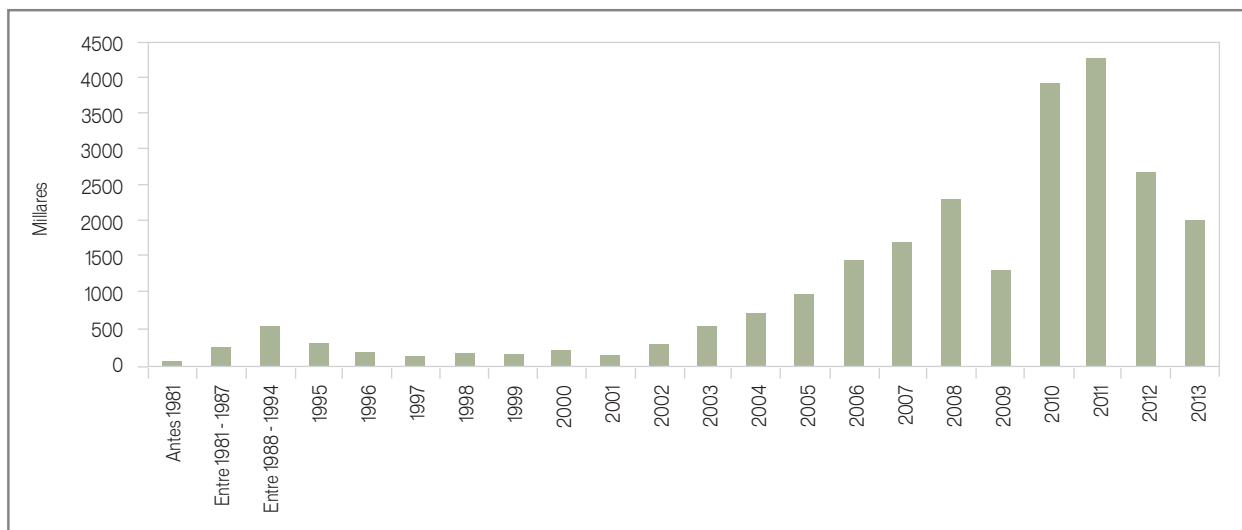
Significación del canon en los ingresos de los gobiernos regionales y locales

Año	Ingresos totales de los GR y GL	Transferencia por canon minero a los GR y GL	Participación del canon minero en los ingresos totales
2004	4.116.279.644,56	356.655.915,29	9%
2005	5.286.130.440,07	872.363.891,52	17%
2006	6.639.075.695,16	1.744.983.943,72	26%
2007	11.096.808.497,47	5.156.566.753,56	46%
2008	11.861.698.950,25	4.435.674.554,26	37%
2009	12.834.293.300,09	3.434.452.214,64	27%
2010	15.144.775.632,96	3.089.624.088,03	20%
2011	18.456.643.677,57	4.157.369.625,01	23%
2012	21.013.453.467,50	5.124.235.060,02	24%
2013	21.493.803.240,38	3.817.165.283,14	18%
2014	15.959.976.364,94	2.978.748.436,91	19%

Fuente: Portal de Transparencia Económica MEF, elaboración propia.

Nos hemos venido enfocando principalmente en los aspectos positivos de la minería; ahora pasamos a los negativos. El otro lado de la moneda del crecimiento económico es el conflicto social. La extensión del territorio concesionado a la minería nos da un primer indicador de la posibilidad de tensiones sociales.

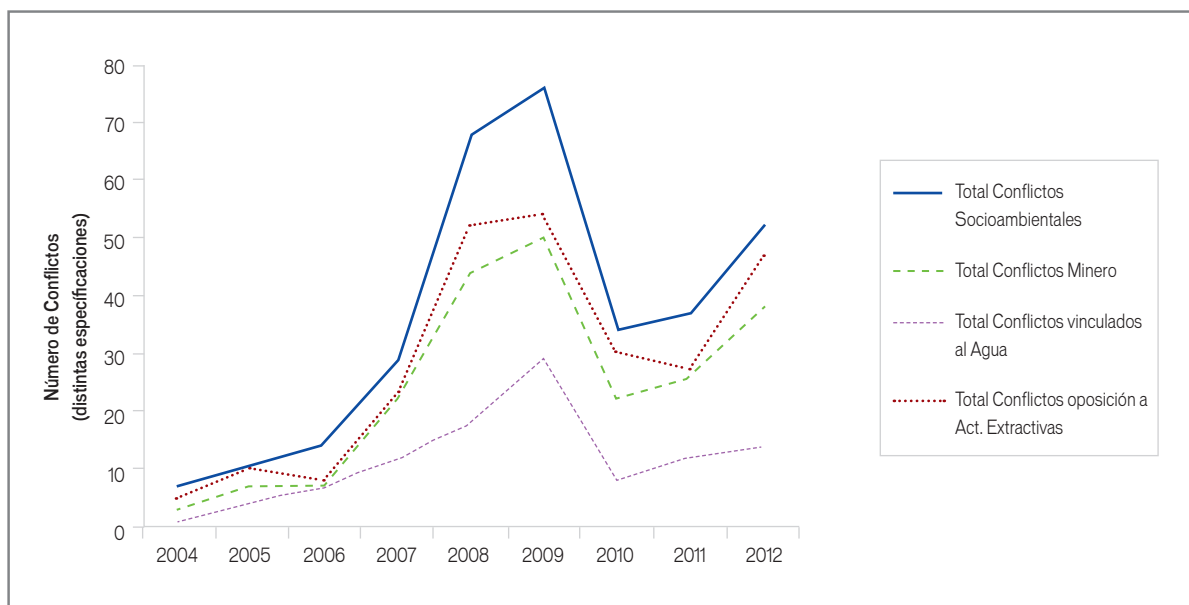
GRÁFICO 2
Hectáreas concesionadas a la minería en Perú (1981-2013)



Fuente: Orihuela *et. al.* (2014), en base a información del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Ingemmet).

Mientras las exportaciones mineras definen en buena medida la vida económica del país, los conflictos socioambientales hacen lo propio con la vida política, existiendo más de un vaso comunicante entre estas dos dimensiones. Desde 2004, la Defensoría del Pueblo viene haciendo un seguimiento de los conflictos en Perú. El crecimiento de los conflictos socioambientales es impresionante, como lo muestra el gráfico 3, siendo la minería la actividad económica con mayor vinculación al conflicto político. Los investigadores coinciden en identificar a la lucha redistributiva asociada al canon y a problemas ambientales asociados a (la percepción sobre) la cantidad y la calidad del agua como las principales formas de conflicto; la pugna redistributiva y el malestar ambiental se retroalimentan en la generación y evolución de la protesta (Arellano 2011, Bebbington 2013, Orihuela *et. al.* 2014).

GRÁFICO 3
Conflictos socioambientales en Perú (2004-2012)



Fuente: Orihuela *et. al.* (2014), en base a información de la Defensoría del Pueblo.

Los recursos naturales definen la geografía de los conflictos. En la Amazonía, son los hidrocarburos, la madera, el oro y, al final del día, el uso de la tierra y los ecosistemas que se asientan sobre ella. La gran historia de la globalización es en buena cuenta la historia de la transformación de “bienes comunes” (o el territorio comunal) en “tierra” (privada). En la Amazonía peruana no son siempre compatibles los intereses de los promotores de (i) la conservación, (ii) los derechos indígenas sobre territorio y recursos, y (iii) el crecimiento económico. La última de estas categorías, la del crecimiento económico, puede tener múltiples formas, tampoco siempre compatibles entre sí. Existen intereses privados que favorecen la conversión del bosque en monocultivo, en tierra para agricultura o en tierra para ganadería, como también hay intereses económicos que favorecen el turismo verde y la forestería sustentable, además de intereses que promueven la industria petrolera, la generación energética o la extracción del oro. En la economía política del desarrollo amazónico, la gestión del crecimiento, por definición, involucrará la gestión del conflicto de intereses económicos.

En los Andes, los metales son la materia prima que importa. Históricamente, la minería ha sido una industria altamente contaminante (Orihuela 2014a). La presencia de metales es tan extendida en los Andes que virtualmente todas las regiones, salvo Ayacucho, tienen hoy una impresionante expansión de actividades de exploración minera, como muestra el mapa A1 en el anexo; lo cual no significa que los recursos naturales no sean importantes para Ayacucho, con la tubería del gas de Camisea cruzando la región y la gran significación de la economía ilegal de la coca que las estadísticas económicas presentadas ignorarán.

En resumen, diríamos que las posibilidades y los problemas del desarrollo económico del país estarán siempre íntimamente asociados a la calidad de la gestión de los recursos naturales.

En esa perspectiva, es preocupante la debilidad institucional de la gobernanza ambiental; con más de dos décadas de boom minero, el desarrollo de capacidades estatales para la regulación es todavía precario.

Es claro el progreso logrado con el traspaso de funciones reguladoras del Ministerio de Energía y Minas al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), y posteriormente al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), como lo atestiguan la mejora en la transparencia de la actividad reguladora, el aumento de multas y sanciones, y el desarrollo de experiencias de monitoreo ambiental participativo, pero el marco normativo sigue siendo débil y sujeto al corto plazo político.

¿Qué hay de las brechas de género? ¿El desarrollo basado en recursos naturales acorta las brechas de oportunidades entre hombres y mujeres, y las brechas de oportunidades en general? Las estadísticas disponibles no muestran grandes brechas entre hombres y mujeres, particularmente las estadísticas de educación. Sin embargo, las cifras muestran que esa pequeña brecha de acceso a la educación existente no se ve alterada por el boom minero: la población rural femenina sigue adquiriendo en promedio un año menos de educación que la población rural masculina, 6 años vs. 7,2 en 2012. Tampoco cambia la brecha de educación urbano-rural: una década después del inicio de las grandes transferencias del canon minero, la población rural se sigue educando en promedio cuatro años menos que la población urbana, 6,7 años vs. 10,7 años en 2012.

CUADRO 4
Promedio de años de estudio alcanzado por la población de 25 y más años de edad, según área de residencia y sexo, 2004-2012

Sexo / Área de Residencia	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total (edad 25 y más)	9,4	9,4	9,5	9,6	9,7	9,7	9,8	9,8	9,9
Urbana	10,3	10,3	10,4	10,5	10,6	10,6	10,2	10,6	10,7
Rural	6,4	6,3	6,3	6,5	6,5	6,5	5,8	6,6	6,7
Hombre	9,6	9,6	9,7	9,9	9,9	10,0	10,0	10,0	10,1
Urbana	10,6	10,6	10,7	10,8	10,9	10,9	10,9	10,9	11,0
Rural	6,8	6,7	6,8	7,0	6,9	7,1	7,1	7,1	7,2
Mujer	9,1	9,1	9,2	9,3	9,4	9,4	9,5	9,5	9,6
Urbana	9,9	10	10,1	10,1	10,2	10,2	10,2	10,3	10,4
Rural	5,8	5,7	5,7	5,7	5,7	5,8	5,8	5,9	6,0

Fuente: Enaho 2004-2012.

Más significativa es la brecha de género en la gestión de los gobiernos regionales, particularmente en la gestión pública de los recursos naturales y el ambiente. La jefatura de las gerencias y direcciones regionales es comúnmente entregada a hombres (ver cuadro 5), al tiempo que el personal de alta dirección -en nuestra observación parcial de los gobiernos regionales- es típicamente dominado por hombres. Nuestra percepción es que a nivel de gobiernos regionales no existe todavía un empoderamiento de profesionales mujeres, al tiempo que en la organización social las mujeres suelen tener un rol subordinado a los hombres en la práctica de mecanismos de participación social, desde el presupuesto participativo para decidir en qué gastar los recursos del canon hasta los monitoreos ambientales participativos sobre

actividades extractivas

CUADRO 5
**Número de mujeres dirigiendo oficinas con responsabilidades
en la gestión de los recursos naturales***

Región	Apurímac	Cusco	Loreto	Piura	Arequipa	La Libertad
Número de mujeres respecto al total	0 de 7	0 de 7	0 de 7	0 de 7	1 de 6	1 de 7

*Gerencia regional o dirección regional. Las regiones se determinaron a partir de los ámbitos del proyecto Elecciones Regionales 2014.

Fuente: Sitios web de los gobiernos regionales, elaboración propia.

3. PROPUESTAS DE POLÍTICA

Planteamos desde la introducción que el desarrollo basado en recursos naturales está caracterizado por la complejidad. Para ordenar esta complejidad, proponemos un enfoque de “desafíos del desarrollo basado en recursos extractivos”, construido en base a trabajos previos (Orihuela 2013, Orihuela y Thorp 2013, Thorp *et. al.* 2014). El desarrollo basado en recursos naturales extractivos tiene múltiples dimensiones; su gestión es por naturaleza compleja. El cuadro 6 resume la perspectiva que enmarca nuestro análisis de opciones de política presentado líneas abajo.

CUADRO 6
Desafíos de la gestión del desarrollo basado en recursos, principios de política y experiencias nacionales

Desafíos	Principios de política	Algunas experiencias nacionales de política pública
Gestión macroeconómica.	<ul style="list-style-type: none">• Definir un horizonte de largo plazo para la política macroeconómica.• Ahorrar cuando los precios internacionales son altos, gastar cuando son bajos.	<ul style="list-style-type: none">• Fondos de estabilización fiscal.
Gestión microeconómica.	<ul style="list-style-type: none">• Definir un horizonte de largo plazo para la política microeconómica.• Fomentar eslabonamientos y diversificación productiva.	<ul style="list-style-type: none">• Fondos para el desarrollo económico local.• Políticas para cadenas productivas y competitividad regional.

Desafíos	Principios de política	Algunas experiencias nacionales de política pública
Sostenibilidad del crecimiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar ventajas comparativas dinámicas. • Invertir la renta minera en nuevas formas de capital. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regalías. • Fondos para la innovación y el emprendimiento. • Fondos para la educación.
Calidad de la democracia.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar la división de poderes. • Promover la transparencia y rendición de cuentas. • Promover la participación ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia y veeduría a industrias extractivas y el uso de la renta minera. • Fortalecimiento del Poder Judicial. • Legislación y regulación del derecho a la consulta.
Calidad y justicia ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • El crecimiento nacional no debe darse a costa del perjuicio local. • El crecimiento no debe darse a costa del ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas y programas de ordenamiento territorial. • Fondos de compensación ambiental. • Cortes especializadas en tierra y ambiente.
Manejo del conflicto.	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos y territorio deben gestionarse de manera integral. • El conflicto también es oportunidad. • Promover oportunidades de desarrollo para todos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento territorial. • Espacios de encuentro y colaboración entre Estado, industria y sociedad. • Fortalecimiento del sistema regulatorio.

Fuente: Adaptado de Orihuela y Paredes (2014).

El cuadro tiene la explícita intención de mostrar que no existe un menú sencillo de políticas para resolver en un abrir y cerrar de ojos los problemas de la gestión del desarrollo basado en recursos naturales no renovables. Un fenómeno de naturaleza compleja requerirá un menú de respuestas acorde.

Definimos seis desafíos centrales del desarrollo basado en recursos: (i) el macroeconómico, (ii) el microeconómico, (iii) el de la sostenibilidad del crecimiento, (iv) el de la calidad de la democracia, (v) el de la calidad y justicia ambiental, y (vi) el del conflicto.

El primer desafío de la **gestión macroeconómica** está fundamentalmente definido por el carácter exógeno (y altamente volátil) de los precios de los productos exportadores líderes. Los principios de política que se proponen para enfrentar este desafío de gestión son definir un horizonte de gestión macroeconómica de largo plazo y adoptar el principio de gestión contracíclica. Los fondos de estabilización fiscal son una opción de política ampliamente adoptada a nivel internacional para contrarrestar este desafío (Orihuela 2013).

Este problema no termina con el nivel de gobierno nacional (la gestión del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF y el Banco Central de Reserva), sino que afecta también la gestión de gobiernos regionales y locales. Como hemos podido observar a lo largo del nuevo boom minero, los períodos de caída de precios de los metales implican contracción del gasto que afecta las finanzas públicas de gobiernos regionales y municipales. Los actores locales suelen terminar atribuyendo la culpa al MEF y al centralismo por los “recortes” sin contar con un diagnóstico apropiado del problema, toda vez que parece creerse en las regiones que “aumentos” y “recortes” son discreción de la autoridad macroeconómica nacional, sin proponer desde el nivel regional una respuesta de política para enfrentar este problema recurrente. Regiones y municipios tienen que contar con mecanismos de ahorro para enfrentar las necesidades de finanzas públicas locales en el corto plazo.

El segundo desafío de la **gestión microeconómica** involucra enfrentar otro conjunto de problemas económicos. El principal desafío microeconómico del desarrollo basado en actividades extractivas es el desincentivo de actividades económicas alternativas a nivel local. Son varios los mecanismos en juego a este nivel. A un nivel más general, la apreciación del tipo de cambio resta competitividad a otras economías con potencial exportador, fenómeno comúnmente conocido como “enfermedad holandesa”. El encadenamiento con economías locales, por otro lado, no es natural ni automático: las industrias extractivas pueden importar la mayor parte de sus insumos (y personal) y exportar con poco valor agregado; es decir, operar como enclaves económicos. La inflación local, finalmente, deja ganadores y perdedores en las ciudades y poblados que albergan a la minería.

Los principios de política propuestos para la gestión microeconómica son el fomento de la diversificación productiva y la definición de un horizonte de planeamiento de largo plazo. Son principios que van de la mano porque la buena política industrial es aquella que promueve actividades económicas autosostenibles. Los subsidios rentistas, por el contrario, generan solo beneficios de corto plazo, beneficios por lo demás ficticios que terminan con el subsidio mismo (Rodrik 2004).

Tercero, la **gestión de la sostenibilidad del crecimiento** engloba en buena cuenta enfrentar los dos desafíos económicos ya listados, pero va más allá. La teoría económica ha clarificado que el crecimiento basado en recursos no renovables, como los metales y los hidrocarburos, es un crecimiento empobrecedor: se crece a costa de reducir un activo, el “capital natural” (Dasgupta y Heal 1979). Para que el crecimiento basado en recursos naturales no renovables sea sostenible, el principio de política es que la renta de los recursos deberá invertirse en nuevas formas de capital que creen una nueva base productiva. Invertir en “capital humano” aparece como una respuesta intuitiva: en el largo plazo, cambiar piedras por conocimiento.

Cuarto, la **gestión de la democracia** importa. El desarrollo basado en industrias extractivas genera un conjunto de desafíos políticos serios, en primera instancia porque hace difícil el fortalecimiento de la democracia. Los gobernantes que cuentan con ingentes rentas mineras ganan autonomía respecto a sus sociedades políticas. El principio de la ciudadanía se debilita: el gobernante no necesita ciudadanos, porque tiene de dónde gastar sin rendir cuentas, mientras que los ciudadanos no ejercen sus responsabilidades civiles porque el rentismo los acostumbra al *statu quo* de recibir beneficios monetarios como un derecho. Terry L. Karl (1997), entre varios autores, ha argumentado sobre la “mala democracia” que producen las industrias extractivas.

En Perú, Áncash es hoy el ejemplo de libro de texto de este fenómeno: a no ser por el asesinato de una figura pública regional, el régimen político de corrupción y redistribución rentista continuaría sólido. Promover la división de poderes, la transparencia y rendición de cuentas y la participación ciudadana son principios de política para enfrentar el desafío de construir buena democracia.

Quinto, la **gestión del medio ambiente** abre otra discusión. La calidad ambiental y la justicia ambiental son aquí dos consideraciones centrales. Los principios de política propuestos son: (a) que el crecimiento nacional, regional o provincial no debe darse a costa del perjuicio local y (b) que el crecimiento no debe darse a costa del ambiente. Claramente, no son principios de política de fácil implementación, ni necesariamente compatibles con los principios de gestión económica o política arriba reseñados. Una sociedad podría aprender a gestionar muy bien su crecimiento económico y su régimen político, pero a costa del medio ambiente y, en particular, a costa de la calidad del ambiente de poblaciones específicas que hospedan a la actividad extractiva.

Finalmente, tenemos el sexto desafío de la **gestión del conflicto**. En el desarrollo basado en recursos extractivos, el conflicto es frecuentemente el otro lado de la moneda del crecimiento. En corto plazo, es de esperar que exista conflicto (de culturas y/o de intereses) y el desafío es aprender a enfrentar esa realidad, buscando salidas pacíficas, democráticas y justas. Los principios de política para la gestión del conflicto son: (a) gestionar recursos y territorio de manera integral, (b) entender que el conflicto también es oportunidad, y (c) promover oportunidades de desarrollo para todos.

Resumiendo, bajo el marco analítico descrito, proponemos un cauteloso cuadro de opciones de política que propone: (i) fondos fiscales regionales, (ii) políticas de diversificación productiva, (iii) fideicomisos para la educación y la innovación, (iv) fortalecimiento de la transparencia y la veeduría pública, (v) fortalecimiento de la institucionalidad regional para la gestión de los recursos naturales y el ambiente, y (vi) políticas integradas de ordenamiento territorial. Asimismo, se propone el análisis de desigualdades de género como principio transversal en la gestión de políticas.

CUADRO 7
Propuestas de política y principios asociados

Propuestas de política	Principios de política para la gobernanza del desarrollo basado en recursos naturales
i. Fondos fiscales regionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Definir un horizonte de largo plazo para la política macroeconómica. • Ahorrar cuando los precios son altos, gastar cuando son bajos.
ii. Políticas de diversificación productiva.	<ul style="list-style-type: none"> • Definir un horizonte de largo plazo para la política microeconómica. • Fomentar eslabonamientos y diversificación productiva.
iii. Fideicomisos para el desarrollo del capital humano.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar ventajas comparativas dinámicas. • Invertir la renta minera en nuevas formas de capital.
iv. Mejorar la transparencia del gasto.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar la división de poderes. • Promover la transparencia y rendición de cuentas. • Promover la participación ciudadana.
v. Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental del gobierno regional.	<ul style="list-style-type: none"> • El crecimiento nacional no debe darse a costa del perjuicio local. • El crecimiento no debe darse a costa del ambiente.
vi. Integración de los sistemas realmente existentes de ordenamiento territorial (sistemas de propiedad, uso y concesión de derechos sobre tierra y recursos).	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos y territorio deben gestionarse de manera integral. • El conflicto también es oportunidad. • Promover oportunidades de desarrollo para todos.
vii. Uso del análisis de género en la implementación de políticas.	<ul style="list-style-type: none"> • El desarrollo basado en recursos naturales debe reducir las desigualdades de género y todo tipo de desigualdades de oportunidades existente.



4. COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA

La siguiente discusión debe leerse a la luz del marco analítico arriba presentado. Como hemos señalado en la introducción, no habrá una política pública que por sí sola haga la diferencia para la gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas. Esta gestión deberá conceptualizarse de manera integral; por ello, privilegiar una opción de política no implica ignorar la naturaleza compleja del área temática trabajada.

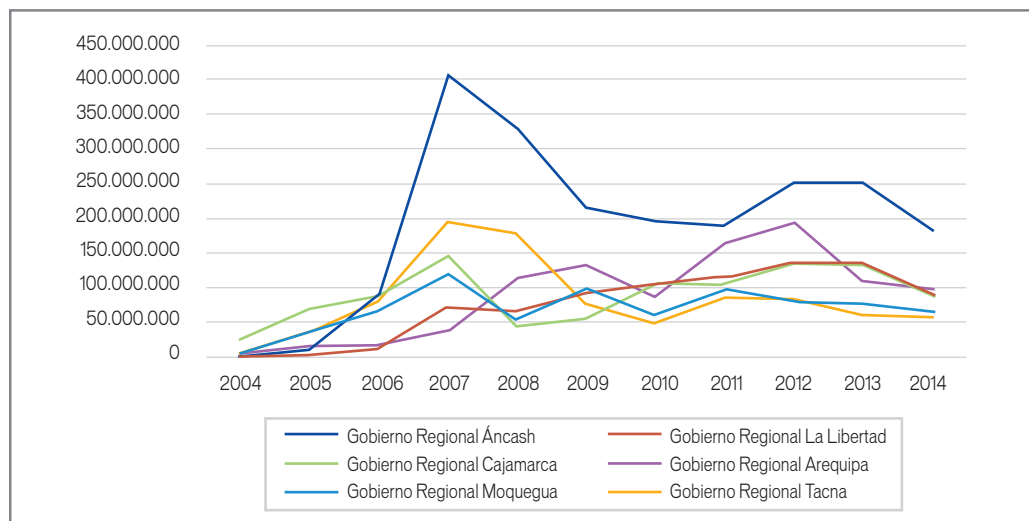
El cuadro 8 esquematiza los costos y beneficios de cada opción de política presentada, que es lo que esbozamos como mejor respuesta a los desafíos del desarrollo basado en recursos naturales. Las medidas propuestas son de carácter general porque creemos que cada gobierno regional debe poder adaptar la opción de política esbozada a la realidad específica de su región.

CUADRO 8
Costos y beneficios de las opciones de política propuestas

Opciones de política	Costos	Beneficios
i. Fondos fiscales regionales.	<ul style="list-style-type: none"> Menos recursos fiscales para el gasto público hoy. 	<ul style="list-style-type: none"> Recursos fiscales para el gasto público contracíclico.
ii. Políticas de diversificación productiva.	<ul style="list-style-type: none"> Período de desarrollo organizacional y aprendizaje. Las buenas políticas de diversificación productiva son resultado de procesos sostenidos de aprender-haciendo: los resultados no son inmediatos, ni predecibles. 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de encadenamientos a las actividades extractivas y nuevas bases productivas.
iii. Fideicomisos para la educación (y la innovación).	<ul style="list-style-type: none"> Menos recursos fiscales para el gasto público hoy. 	<ul style="list-style-type: none"> Transformación del “capital natural” en “capital humano” (y cambio tecnológico)
iv. Mejorar la transparencia del gasto.	<ul style="list-style-type: none"> Menor margen de maniobra para el uso de los recursos fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la ciudadanía y la institucionalidad general del gobierno regional.
v. Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental del gobierno regional.	<ul style="list-style-type: none"> Menor capacidad burocrática para la promoción de sectores económicos específicos (como el minero, el petrolero o el forestal). 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor capacidad burocrática para la planificación del desarrollo basado en recursos naturales y la regulación del medio ambiente.
vi. Integración de los sistemas realmente existentes de ordenamiento territorial.	<ul style="list-style-type: none"> Menor capacidad burocrática para la promoción de sectores económicos específicos (como el minero, el petrolero o el forestal). 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor capacidad burocrática para la planificación del desarrollo basado en recursos naturales y la gestión de conflictos socioambientales.
vii. Uso del análisis de género en la implementación de políticas.	<ul style="list-style-type: none"> Menores recursos burocráticos para atender otras funciones públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor capacidad burocrática para acortar las brechas de género.

La primera opción de política es la **creación de fondos fiscales regionales**. Como se señaló en la sección de diagnóstico, existe una alta exposición de las finanzas públicas regionales a los vaivenes de los precios internacionales y otras consideraciones de carácter exógeno y externo. El gráfico 4 así lo muestra para seis de las regiones con más alto canon minero a lo largo de la década.

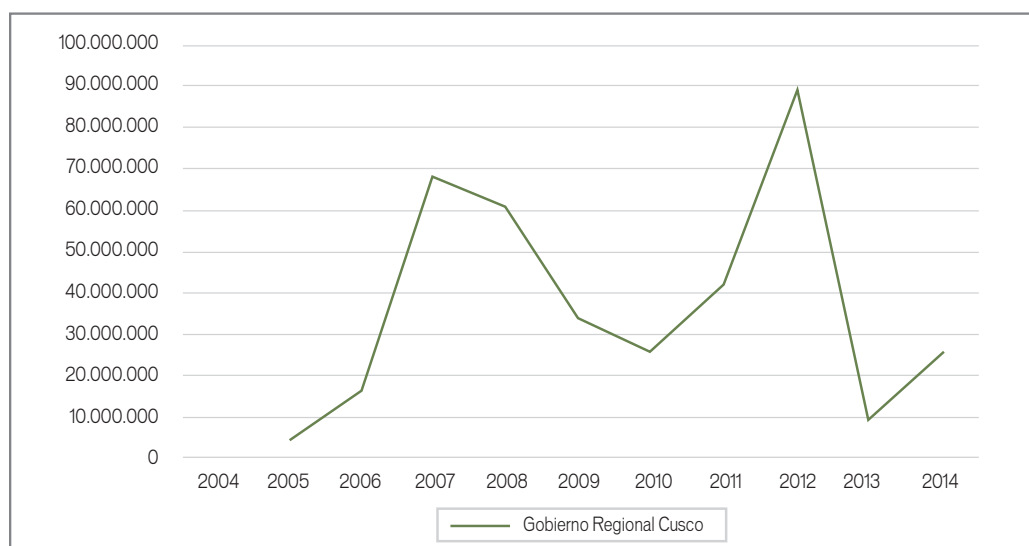
GRÁFICO 4
Evolución del canon minero asignado a los gobiernos regionales, 2004-2014
(nuevos soles corrientes)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, portal de Transparencia Económica. Elaboración propia.

Otro caso sumamente ilustrativo es Cusco: la fluctuación de sus ingresos por el canon minero ha sido dramática, como muestra el gráfico 5. El gobierno regional pasó de percibir S/.70 millones en 2007 a menos de S/.30 millones en 2010, en buena medida como consecuencia de la caída del precio del cobre. Luego, mientras el precio del cobre se revaluaba en alrededor de 40% en términos reales, el canon minero de la región creció tres veces, hasta llegar a S/.90 millones en 2012, saltando después al colapso cuando en 2013 el canon minero no llegó a los S/.10 millones. Con lo dramático de sus fluctuaciones, el caso de Cusco permite ilustrar la irracionalidad de gestionar políticas públicas baja tamaño volatilidad sobre la disponibilidad de recursos fiscales.

GRÁFICO 5
Evolución del canon minero asignado al gobierno regional Cusco, 2004-2014
(nuevos soles corrientes)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

Cierto es que cada región minera tiene una historia particular, toda vez que las canastas de metales no son homogéneas (peso relativo del cobre y el oro) y los procesos de producción tampoco son homogéneos (por ejemplo, los conflictos pueden retrasar o posponer megaproyectos extractivos). Sin embargo, cuando llueve, todos nos mojamos, como con el empeoramiento de las condiciones externas en 2008-2009 y 2013-2014. Con la creación de fondos de ahorro regionales, asumiendo el costo de contar con menores recursos para el gasto en años de “vacas gordas”, se gana el beneficio de contar con mayores recursos para el gasto en años de “vacas flacas”.

La segunda opción de política es **desarrollar políticas de diversificación productiva**. Se trata de una opción de política de mayor complejidad técnica, toda vez que su implementación puede adquirir múltiples formas. La teoría económica enseña que la buena política industrial es aquella que crea externalidades positivas y círculos virtuosos de mejoras en productividad y desarrollo de nuevas ventajas comparativas; la mala política industrial, en cambio, genera actividades económicas que no son auto-sostenibles en el tiempo. ¿Qué actividad económica privilegiar? No importa contar con el mejor de los diagnósticos, la respuesta siempre estará en el “autodescubrimiento” de actividades económicas, para lo cual es necesaria la experimentación responsable (Hirschman 1958, Rodrik 2010).

En la práctica de la gestión pública, las políticas de diversificación productiva de los gobiernos regionales se mueven entre, primero, acciones corrientes débiles y, segundo, apuestas por grandes proyectos de infraestructura. Respecto a lo primero, revisando las acciones de los gobiernos regionales salientes encontramos direcciones regionales débiles en recursos humanos y fiscales, que trabajan bajo un enfoque sectorialista, con poca o nula comunicación con sus pares (por ejemplo, al director regional de agricultura solo le importará el gasto en agricultura y no coordinará con el director regional de producción).

Asimismo, las gerencias regionales de desarrollo económico no funcionan como entes coordinadores y rectores, sino que duplican el trabajo de las direcciones regionales; en vez de ejercer funciones normativas y planificadoras, las gerencias regionales terminan asumiendo directamente la ejecución de proyectos (lo que les permite contratar asesores y personal mejor remunerados). La creciente iniciativa ProCompite, por otro lado, que faculta a los gobiernos regionales utilizar 10% de sus ingresos del canon en el desarrollo de “cadenas productivas”, se viene convirtiendo en un mecanismo de asistencia social a asociaciones de productores poco competitivos. En resumen, tenemos en la práctica políticas productivas regionales sectorializadas, orientadas a grupos socialmente vulnerables, y enmarcadas en un horizonte político de corto plazo. No creemos que de esta maquinaria burocrática realmente existente vaya a salir nada significativo para la diversificación productiva.

Segundo, revisando las apuestas de las élites políticas encontramos que los gobiernos regionales promueven grandes proyectos de irrigación e infraestructura de transporte, al tiempo que formulan planes para el desarrollo de “parques industriales” y/o “parques de innovación tecnológica.” En nuestra opinión, la infraestructura es solo una parte del problema de la diversificación productiva; más aún, al final del día termina resultando la parte menos importante, porque el aumento de la infraestructura no suele alterar las ventajas comparativas de los sectores económicos.

Promover políticas de diversificación productiva requeriría crear capacidad burocrática regional de mayor autonomía al ciclo político de corto plazo, así como la integración a iniciativas macroregionales y del gobierno central, como el Plan Nacional de Diversificación Productiva que hoy promueve el Ministerio

de la Producción, y que aparece como la única iniciativa por promover una agenda de competitividad regional con apoyo político de los últimos años.

Gastar el presupuesto del gobierno regional en promover la diversificación tiene el costo de oportunidad de asignar el gasto a otras necesidades sociales o criterios de política. Se trata de un gasto, además, que requiere de un período de desarrollo organizacional y aprendizaje antes de poder mostrar resultados efectivos. Tiene pues un costo económico y político importante.

La tercera opción de política es la **creación de fondos fideicomisos para la educación (y la innovación)** en respuesta al desafío de hacer sostenible un crecimiento basado en recursos no renovables. El desarrollo basado en recursos crea incentivos políticos perversos: el interés de todas las partes (empresas extractivas, movimiento social local, gobierno nacional, gobierno regional y municipal) termina siendo el de gastar y rápido. La prensa y la opinión pública en general evalúan la bondad del gasto público en función a la rapidez con la que se gasta. A la luz de la teoría del crecimiento basado en recursos no renovables, esta definición de “efectividad del gasto público” es un absoluto sinsentido económico. Resumiendo el problema, el crecimiento también crea intereses políticos cortoplacistas que van en contra de la racionalidad económica de la sustentabilidad.

El costo de una medida de este tipo es contar con menos recursos fiscales para el gasto público en el corto plazo. El beneficio es facilitar la transformación del “capital natural” en “capital humano” (y cambio tecnológico) que reeditarán en el largo plazo.

La cuarta opción de política es **mejorar la transparencia y rendición de cuentas del gasto regional**. Parte de esta tarea puede escapar al nivel del gobierno regional, toda vez que en última instancia se requiere el fortalecimiento de la Contraloría General de la República y los sistemas de control y anticorrupción. Pero las nuevas autoridades regionales podrían apoyar decididamente el proceso visibilizando el problema de la corrupción, fortaleciendo los sistemas de control interno, y asumiendo la práctica de la transparencia y la rendición de cuentas como un principio de política.

El costo de asumir una política de este tipo es el de reducir el margen de maniobra para el uso de los recursos fiscales. No es un costo menor, como lo muestra el ejemplo de la municipalidad provincial de Lima, que por pasar de un poco transparente y tercerizado sistema de ejecución de obras públicas a otro de mayor transparencia y formalización asumió un costo político alto en el corto plazo. El beneficio es el fortalecimiento de la ciudadanía y la institucionalidad general del gobierno regional.

La quinta opción de política es **fortalecer la institucionalidad ambiental del gobierno regional**. Una alternativa que se viene promoviendo al respecto es la creación de Autoridades Regionales Ambientales (ARA) en varios gobiernos regionales, con el fin de albergar en una sola instancia todas las atribuciones de regulación ambiental y gestión de los recursos naturales. Desperdigadas como están en múltiples sectores¹, las funciones ambientales terminan fragmentadas y subordinadas a los intereses económicos del sector respectivo.

1 En la estructura convencional de los gobiernos regionales, tienen atribuciones ambientales las gerencias regionales de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial, recursos naturales y gestión del medio ambiente, y desarrollo económico, así como las direcciones regionales de agricultura, producción, comercio exterior y turismo, forestal, y energía y minas.

El fortalecimiento de la institucionalidad ambiental tiene el costo de reducir la capacidad burocrática para la promoción de sectores económicos específicos (como el minero, el petrolero o el forestal), a cambio del beneficio de incrementar la capacidad burocrática para la planificación integral del desarrollo basado en recursos naturales y la regulación del medio ambiente.

Asociada a la propuesta anterior, la sexta opción de política es **integrar los sistemas realmente existentes de ordenamiento territorial**. En la práctica, un gobierno regional tiene funcionando simultáneamente sistemas de concesión y uso de los recursos forestales, mineros, agua y tierra. La gestión territorial es sectorializada, con lo cual las políticas se cruzan y los derechos de uso se superponen. No existe una gestión sistémica de los recursos naturales.

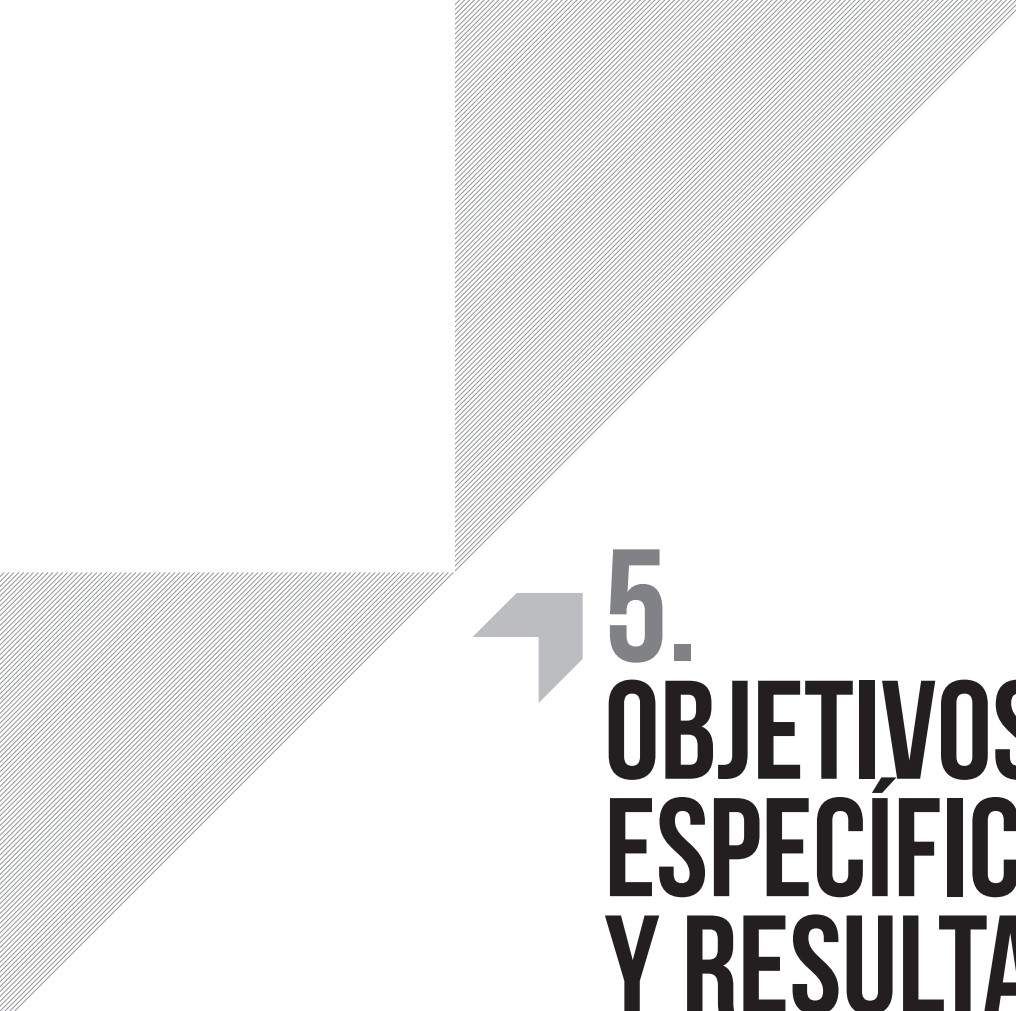
El costo de esta opción de política es reducir la capacidad burocrática para la promoción de sectores económicos específicos (minero, petrolero o forestal). El beneficio es incrementar la capacidad burocrática para la planificación del desarrollo basado en recursos naturales y la gestión de conflictos socioambientales. El cuadro 9 resume quiénes serían los ganadores y perdedores de cada opción de política.

CUADRO 9
Ganadores y perdedores de las opciones de política propuestas

Opciones de política	Ganadores	Perdedores
viii. Fondos fiscales regionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades políticas con visión de largo plazo. • Todos en el largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades políticas con visión de corto plazo. • Empresas constructoras contratistas que se benefician del boom minero en el corto plazo. • Todos los que se benefician del canon en el corto plazo.
ix. Políticas de diversificación productiva.	<ul style="list-style-type: none"> • Emprendedores de nuevas actividades económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades políticas con visión de corto plazo. • Empresas constructoras contratistas que se benefician del boom minero en el corto plazo. • Todos los que se benefician del canon en el corto plazo.
x. Fideicomisos para el desarrollo del capital humano.	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades políticas con visión de largo plazo. • Todos en el largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades políticas con visión de corto plazo. • Empresas constructoras contratistas que se benefician del boom minero en el corto plazo. • Todos los que se benefician del canon en el corto plazo.
xi. Mejorar la transparencia del gasto.	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades políticas con visión de largo plazo. • Todos en el largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades y funcionarios regionales corruptos. • La economía local dinamizada por la corrupción del gasto público.
xii. Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental del gobierno regional.	<ul style="list-style-type: none"> • Poblaciones y actores económicos afectados por la débil protección ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poblaciones y actores económicos beneficiados por la débil protección ambiental.

Opciones de política	Ganadores	Perdedores
xiii. Integración de los sistemas realmente existentes de ordenamiento territorial.	<ul style="list-style-type: none">• Poblaciones y actores económicos afectados por la débil protección ambiental.	<ul style="list-style-type: none">• Poblaciones y actores económicos beneficiados por la débil protección ambiental.

Puestos en la disyuntiva de elegir por una de las opciones de política esbozadas, elegimos el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental de los gobiernos regionales. No debe entenderse el cuadro como uno completo y detallado de ganadores y perdedores, sino como un esquema de los principales grupos involucrados.



5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS ESPERADOS A CUATRO AÑOS

Para enmarcar la discusión y contextualizar la definición de objetivos y resultados, es central subrayar que el punto de partida es el de la debilidad generalizada de la institucionalidad ambiental, sea nacional, regional o municipal. Sin duda existe un importante avance normativo-legal, producido en las últimas dos décadas. Sin embargo, el cambio de las reglas de juego formales no ha sido acompañado de un desarrollo organizacional acorde que permita hacer cumplir la normatividad y generar un proceso endógeno de aprendizaje burocrático. En ello, tanto el proceso general de regionalización como el proceso específico de creación y transferencia de regulación ambiental ignoraron la necesidad de construir capacidades burocráticas en los gobiernos regionales. Lo poco que hoy existe de institucionalidad ambiental a nivel regional ha sido, en buena medida, construido por actores particulares apoyados por la cooperación internacional, actores y organizaciones que tienen al medio ambiente y la gestión de los recursos naturales como una prioridad de política.

En este contexto, plantear objetivos específicos y resultados esperados a cuatro años resulta ambicioso. Como observadores del proceso, quedaríamos satisfechos con que tres o cuatro gobiernos regionales de los 25 asumieran seriamente la política del fortalecimiento de la institucionalidad ambiental.

CUADRO 10
Opciones de política, objetivos específicos y resultados esperados

Opción de política	Objetivos específicos	Resultados esperados a cuatro años
Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental del gobierno regional.	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la autoridad regional ambiental. • El financiamiento de la autoridad regional ambiental está garantizado, no depende de los recursos de la cooperación internacional. • Fortalecimiento del recurso humano de la autoridad ambiental regional. • Integración de los sistemas regulatorios: (i) concesiones de tierra y recursos, (ii) evaluación de impacto ambiental. • Desarrollar la capacidad burocrática de presencia y gestión territorial. • Contar con sistemas de información desarrollados e integrados. • Desarrollar un sistema de evaluación externa del desarrollo institucional ambiental regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad ambiental regional establecida. • 70% del presupuesto de la autoridad regional ambiental proviene de recursos ordinarios. • 100% de los altos funcionarios de la autoridad ambiental regional contratados a través de y/o certificados por Servir. • 100% de los sistemas regulatorios de gestión de los recursos naturales y gestión ambiental integrados. • Estimación de costos reales de un sistema de monitoreo y gestión territorial, y financiamiento de un 50% de estas necesidades financieras. • Creación de un sistema de información geográfica de libre acceso para el sector público y privado. • Un estudio externo de evaluación institucional.



6. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

No es sencilla la opción de política planteada. Sería una ingenuidad conceptualizar la falla institucional como resultado de algún tipo de desconocimiento técnico sobre cómo organizar mejor la gestión de los recursos naturales e industrias extractivas. No habrá forma de determinar a ciencia cierta una “estructura óptima” para la gobernanza regional del ambiente y los recursos naturales, pero sí es claro cuál es la dirección correcta de los cambios. Poca oposición técnica habrá a políticas como posicionar la gestión del ambiente y los recursos naturales como una política transversal, fortalecer los organismos planificadores y reguladores, desarrollar un enfoque sistémico y territorial para pensar la gestión de los recursos naturales, integrar y fortalecer las capacidades del sistema de gestión pública, etc. Toda medida esbozada en esa dirección estará contribuyendo al fortalecimiento de la institucionalidad ambiental regional.

El hecho de que no observemos medidas de este tipo es porque existen actores económicos y políticos que se benefician con el equilibrio institucional actualmente existente. La debilidad institucional de la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente genera rentas importantes a actores importantes.

Así, encontramos que una reforma como la planteada tiene como principal obstáculo el horizonte de corto plazo que domina la toma de decisiones políticas. Los políticos regionales que apoyen el desarrollo de esta opción de política lo harán pensando que es lo mejor para la región en el largo plazo, pero no necesariamente lo mejor para el corto plazo político. Los frutos de fortalecer la institucionalidad ambiental regional no florecerán necesariamente en el plazo de cuatro años que dura una gestión regional. En términos generales, el compromiso por reformas de largo plazo se alcanza antes de las elecciones, cuando todos los candidatos se comprometen por un conjunto de políticas prioritarias. En todo caso, saltar este obstáculo requerirá liderazgo político.

Otro obstáculo es que la incertidumbre que caracteriza los retos en cuestión no permite identificar a priori un marco institucional (conjunto de reglas de juego y organizaciones) perfecto. No habrá un “mapa del tesoro”, a lo más una “hoja de ruta” general. En buena cuenta, se trata de aprender haciendo, de experimentar responsablemente, de construir en forma crítica sobre la experiencia propia y la ajena.

Así, un tercer obstáculo es que el desarrollo institucional no será inmediato, necesitará de un período de aprendizaje, y esta realidad no será del agrado de los actores políticos y económicos que quieran resultados inmediatos. Así como el horizonte de corto plazo domina las decisiones políticas, el mismo problema subyace en el mundo de los intereses económicos. La incertidumbre en el desarrollo institucional no será una buena noticia para inversionistas y emprendedores.

Un obstáculo central para este necesario aprendizaje institucional es la pobreza del capital humano de los gobiernos regionales. Entrevistas con profesionales regionales en el sector productivo, ambiental y social nos llevan a concluir que existe una seria debilidad de capacidades humanas en el nivel regional. Este no es un diagnóstico generalizado; por el contrario, son precisamente los actores dinámicos de los gobiernos regionales los que muestran su malestar por no tener colegas con las mismas capacidades profesionales y el mismo interés por trabajar por la región. Cada Autoridad Regional Ambiental (ARA) deberá trabajar con los mejores cuadros de los gobiernos regionales y, fundamentalmente, con nuevo personal profesional.

Es importante subrayar aquí la significación de la brecha de género en la burocracia de los recursos naturales y el ambiente. Como mostró el cuadro 5, en la sección 1, los “ingenieros” (ingenieros, economistas y biólogos principalmente ocupan estos cargos) sobrepasan largamente en número a las ingenieras en los cargos de dirección, situación que no debe reproducirse en la contratación de nuevo personal.

Para terminar con los problemas de recursos humanos, encontramos que, junto a la esperable oposición de los intereses económicos que serán afectados (los ilegales, los infractores de las reglas de juego formales y los corruptores de la administración pública), la implementación de esta opción de política tendrá la oposición interna de los funcionarios públicos beneficiados por la institucionalidad actualmente existente. Si un funcionario se beneficia hoy de un sistema sectorializado, inefectivo y poco transparente de entrega de concesiones, sea por desinterés, ineficiencia o corrupción, este funcionario será el principal opositor en el frente interno para construir nueva institucionalidad.

Otro obstáculo claro es la escasez relativa de recursos financieros para asumir la dimensión de roles y funciones. Perú compone un territorio vasto y ambientalmente complejo, de difícil accesibilidad para la mayor parte de regiones ricas en recursos naturales. Los mapas administrativos, por ello, reflejan tanto realidad como ficción, porque el Estado –sea el nivel central o regional– no cuenta con los recursos para

ejercer un control efectivo del territorio. El Estado otorgará concesiones forestales y mineras y no tendrá recursos para monitorear la acción de los privados. Creará áreas naturales protegidas y no asignará dinero suficiente para ejercer un control mínimo.

Más allá de lo que digan los papeles, entonces, se gestiona y se regula desde el escritorio en la ciudad capital, sin siquiera un sistema de información que permita un mínimo de conocimiento sobre lo que realmente ocurre en el campo. Será necesario, por ello, establecer formas de cooperación con otras entidades estatales o civiles para poder establecer sinergias en la gestión efectiva del territorio. Pero también sería necesario que la renta de los recursos naturales, el canon minero en particular, se use para financiar un adecuado sistema de gestión de los recursos naturales.

Finalmente, se enfrentará el obstáculo de la todavía poca visibilidad que tiene el tema ambiental entre las élites políticas y económicas. Si bien a nivel micropolítico el tema ambiental da forma a las realidades más importantes de conflicto, a nivel internacional la gestión del ambiente, con los objetivos del desarrollo sostenible y las políticas de adaptación al cambio climático dominando la atención de la política pública global (para no citar la realización del COP 20), argumentaríamos que en Perú el ambiente no es parte de la agenda política principal. Sin duda existen avances, como la creación del SENACE (Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles), e intentos de prosperar en políticas concretas, como la formalización de la minería en Madre de Dios, pero el peso relativo del ambiente en la agenda política formal es menor; lo ilustra la aprobación de las recientes medidas económicas para enfrentar la desaceleración económica. La misma realidad se repite en el nivel regional, donde la discusión del uso del canon termina opacando todas las demás dimensiones de la gestión del desarrollo basado en recursos, la ambiental en particular.



7. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN

La primera recomendación para la implementación de la política es buscar dar visibilidad política a los beneficios de corto plazo y a los hitos de la gestión. Toda vez que el grueso de beneficios estará en el largo plazo, es necesario visibilizar lo poco que se avance para ir generando legitimidad social en favor de la opción de política. Se requiere una estrategia de comunicación que ayude a crear demanda por una mejor institucionalidad ambiental.

La segunda recomendación es tener siempre presente la importancia del contexto y, en consecuencia, la necesidad de contextualizar el desarrollo basado en recursos naturales como un proceso adaptativo, de aprender-haciendo. En una comparación de las experiencias de promoción y regulación de industrias extractivas en Perú, Chile y Australia, concluimos que la primera gran lección del análisis comparado de experiencias-país es que los problemas y soluciones del desarrollo basado en recursos tienen un alto nivel de especificidad. El legado institucional, el régimen político, los condicionantes geográficos, las especificidades de los minerales, la complejidad ecosistémica, la complejidad de la economía política local y nacional, las relaciones Estado-industria, la política interétnica, etc., contribuyen al desarrollo de problemas y de posibilidades de solución. Concluimos que es de esperar, por tanto, que principios de política universales tomen formas nacionales y locales particulares. Como han discutido para otros contextos diversos estudiosos del desarrollo económico, las soluciones del tipo “una-talla-para-todos-los-tamaños” difícilmente tienen éxito (Orihuela y Paredes 2014).

El fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y de gestión de los recursos naturales, por ello, no debe entenderse como un simple calco y copia de algún supuesto modelo institucional óptimo, como una experiencia regional (por ejemplo San Martín. Ver cuadro 11) o nacional (por ejemplo, Colombia o Chile). Si los promotores líderes de las reformas hablan de la importación de organizaciones, regulaciones o sistemas de información particulares como la “solución mágica” para transformar la debilidad institucional regional, la mejor recomendación que podríamos dar es la de cambiar de agentes líderes.

Rechazando la posibilidad de trasplantar, la tercera recomendación para la implementación de una nueva institucionalidad ambiental regional es estudiar y aprender de las experiencias regionales y nacionales existentes. Establecida en 2010, la Autoridad Regional Ambiental del GORE San Martín es una experiencia importante a conocer para pensar las necesidades y formas de fortalecimiento institucional. De la misma forma, harían muy bien los reformadores en conocer las experiencias de países vecinos con recursos naturales y problemas asociados similares como Chile (minería y manejo del bosque), Colombia (minería y manejo del bosque) o Brasil (manejo del bosque). Nuevamente, no se trata de estudiar para “copiar y pegar”, no solo porque las instituciones no son fácilmente trasplantables, sino porque seguramente mucho de lo hecho por regiones y países vecinos ha sido erróneo. Se trata de estudiar para aprender de lo que se hace bien y lo que se hace mal.

Esta voluntad por sistematizar experiencias de gestión de los recursos naturales requeriría un esfuerzo conjunto de los gobiernos regionales o alguna institución de soporte, como Concytec, para realizar una inversión continua en conocimiento organizacional. La cooperación internacional seguramente estaría dispuesta a embarcarse en iniciativas de este tipo, al tiempo que podrían crearse mecanismos continuos de intercambio entre regiones y entre países.

En nuestra lectura de procesos nacionales de construcción de institucionalidad concluimos que, junto a capacidades burocráticas, la gestión ambiental necesita de legitimidad política. Hoy en día todos los países de ingresos altos y medios tienen en el papel legislación y organismos reguladores del medio ambiente, pero varían tanto el poder cultural como el poder organizacional que estos sistemas regulatorios tienen dentro de los países. En Australia, por ejemplo, las instituciones clave son las agencias de protección ambiental de los estados y territorios y el sistema judicial, con cortes de tierra y cortes ambientales. En Chile, las Comisiones Regionales de Medio Ambiente (Corema) fueron cerradas para dar lugar a una nueva institucionalidad, con mayor autonomía respecto del poder político. En 2010 se crearon en Chile una Superintendencia de Medio Ambiente, un Servicio de Evaluación Ambiental y un Ministerio del Medio Ambiente. A este fortalecimiento institucional en el Ejecutivo se suman tres tribunales ambientales. Las Corema fueron una importante experiencia, pero no avanzaron al ritmo político del tema ambiental, quedando deslegitimadas por “débiles” a los ojos de la sociedad (Orihuela y Paredes 2014).

Una cuarta recomendación, asociada a las dos anteriores, es entender la importancia del proceso de aprendizaje institucional y la necesidad de invertir en ello. En base a nuestra experiencia académica y profesional, creemos que las normas y los logos organizacionales se difunden fácilmente, no así las capacidades. En efecto, principios de política como la promoción de la inversión privada, el fortalecimiento de instituciones para la consulta de comunidades afectadas por grandes proyectos de inversión pública o privada, la compensación ambiental y el manejo de conflictos se difunden internacionalmente, con lo cual los gobiernos, en el papel, se asemejan más y más entre ellos.

La impresión que da el proceso global es que los países se mueven coordinadamente en la misma dirección. Así, Estado que se respete cuenta hoy con legislación y agencias reguladoras para la evaluación de impacto ambiental, la supervisión de salud y calidad ambiental, o el cierre de minas. Es lo que el mundo globalizado entiende por “civilización”, por lo que los líderes políticos tienen el incentivo de decirle al mundo que su sociedad también es “civilizada”, y así facilitar el intercambio económico y político.

Por ello, la diferencia radica en la capacidad burocrática que desarrollen efectivamente los Estados detrás de las normas y modelos regulatorios difundidos internacionalmente. El contraste de la regulación ambiental entre Chile y Perú, desarrollada desde inicios de la década de 1990, ejemplifica bien este punto. A nivel formal, Chile y Perú giraron simultáneamente, primero, a un sistema con una agencia reguladora transversal (Conama y Conam, respectivamente) y, después, a un sistema con un Ministerio de Medio Ambiente y un servicio profesional ambiental autónomo. A nivel de capacidades burocráticas, sin embargo, las trayectorias de desarrollo organizacional son divergentes (Orihuela 2014b, Orihuela y Paredes 2014).

Resumiendo, establecer formalmente una Autoridad Regional Ambiental, “porque San Martín y otras regiones ya lo hicieron” no va a cambiar necesariamente el fondo de las cosas. El establecimiento de una ARA es solo el punto de partida, o un nuevo punto de partida, toda vez que pueden haber existido avances regionales importantes en la gestión del ambiente y los recursos naturales a pesar de no haber contado con una institucionalidad formal fuerte. Lo que realmente importa, sin embargo, viene después de las reformas formales, con la decisión política de invertir en el proceso de desarrollo institucional. Esto implica en primer lugar recursos: en la actualidad, es la cooperación internacional la que muchas veces provee de técnicos y competencias a los gobiernos regionales. Asimismo, será fundamental el establecimiento de una burocracia regional altamente competente en lo técnico y fuertemente comprometida en lo social.

Por ello, una quinta recomendación es la contratación de profesionales de primer nivel que reúnan competencia académica y compromiso social con la región. Es muy importante subrayar que no se trata solo de contar con buenos técnicos, sino que los profesionales elegidos deben estar fuertemente identificados con el progreso regional. En nuestra observación al funcionamiento de diversas dependencias regionales, encontramos que el compromiso con la región sí marca la diferencia. Por ello, proponemos como una alternativa utilizar el programa Servir como una fuente para la búsqueda y acreditación de profesionales. El funcionamiento de las ARA tomará tiempo y enfrentará un conjunto de obstáculos políticos, económicos y culturales; se requiere, por tanto, de profesionales líderes, que tengan una muy alta vocación de servicio público y simpatía por la región.

De alguna manera, la escasez de recursos financieros puede ser parcialmente resuelta con el capital social de una buena burocracia local. Crear una organización burocrática cohesionada y comprometida con su región generará capacidades locales para atraer recursos financieros de diversas fuentes y utilizarlos mejor. Se requerirá, en ese sentido, una burocracia regional que busque estar cerca de los beneficiarios de sus acciones y persiga el diálogo permanente con los agentes económicos y políticos.

Una sexta recomendación es promover la paridad de género en la selección del personal de las ARA, o el sistema institucional que finalmente se establezca. Es moneda común encontrar que los cargos de alta dirección de los gobiernos regionales son asumidos por hombres. Al interior de las organizaciones, sean

gerencias o direcciones regionales, la brecha de género se repite. Si no se es consciente de esta realidad, ocurrirá que el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental terminará reproduciendo la brecha de género en la burocracia regional. Más allá de la temática aquí desarrollada, las ARA pueden ayudar a institucionalizar el principio de la paridad de género en la administración pública.

Una séptima recomendación es establecer alianzas estratégicas con organizaciones y actores que comparten intereses y objetivos generales. En particular, lo limitado de los recursos con que cuentan los gobiernos regionales hace muy difícil el desplazamiento en campo y el control efectivo del territorio. De ahí que sea importante construir y alimentar un sistema de información que pueda ser utilizado por múltiples organizaciones. La Defensoría del Pueblo y el Reniec, por ejemplo, hacen un trabajo importante de presencia en zonas rurales alejadas. La universidad, por su parte, es otro ámbito institucional con el cual desarrollar sinergias; la universidad pública, en particular, viene recibiendo recursos del canon que no se articulan a programas de investigación aplicada. Las ARA podrían ayudar a formular agendas de investigación con la academia que fortalezcan las capacidades regionales de gestión de los recursos naturales.

Por su parte, las organizaciones no gubernamentales (ONG) que tienen como mandato la protección del ambiente y/o la gestión sostenible de los recursos estarán siempre buscando formas de colaboración de largo plazo. El desarrollo de sistemas de información georeferenciados para la gestión del territorio puede ser una forma concreta y muy útil de establecer marcos de colaboración e intercambio.

Asimismo, en nuestra revisión de la experiencia internacional, hemos encontrado que la construcción de una visión común y la reducción de la desconfianza entre grupos de interés/pensamiento resultan muy importantes. Los foros de diálogo entre los funcionarios de empresas extractivas, los burócratas, los activistas de ONG y los expertos permiten ir creando visiones compartidas y redes de confianza que favorecen la cooperación para el desarrollo y para el manejo de conflictos. Varias iniciativas de trabajo público-privado en Australia, o los casos de la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo), la Fundación Chile e iniciativas de la red de think-tanks en Chile, ejemplifican diversas formas de colaboración (Orihuela y Paredes 2014).

Por último, una octava recomendación es la de visibilizar problemas de la gestión de recursos naturales y los procesos de avance institucional. Por un lado, como ha sido la línea de argumentación utilizada a lo largo del documento, la gestión sostenible de los recursos naturales es una tarea compleja; por otro, como subrayamos en la discusión de obstáculos y recomendaciones de implementación, existen múltiples opositores (potenciales), por lo que la nueva institucionalidad requerirá ganar legitimidad pública para respirar y aprender-haciendo. Es complejo el diagnóstico técnico y es difícil la sobrevivencia política. Frente a esa realidad hay que ser efectivos y creativos.

Los problemas de gestión de recursos naturales e industrias extractivas no son adecuadamente visibilizados; no son percibidos como un problema nacional. Está la dimensión del conflicto socioambiental, que sí ha sido visibilizada por el trabajo de la Defensoría del Pueblo, pero de lo demás sabemos poco. Por ejemplo, se ha inventariado la existencia de unos 8.000 pasivos ambientales mineros. A todas luces, se trata de una cifra dramática que pone en contexto la poca popularidad de la minería con las poblaciones no mineras en competencia por el uso de los recursos. ¿Cuáles son los costos económicos y ambientales de esta realidad? ¿Cuánto invertimos como país y como regiones mineras para revertir este problema?

Pasando de los costos a los beneficios de la extracción, podríamos preguntarnos por qué el Perú produce tan poco valor económico forestal por hectárea de bosque, y por qué no es capaz de tomar ventaja de mecanismos globales para el financiamiento de la conservación como REDD+. ¿Cuánto deja de percibir la economía nacional, y economías regionales concretas, en la exportación de bienes y servicios por no tener una gestión adecuada de sus recursos, los forestales en particular? En suma, se recomienda cuantificar y visibilizar los costos de tener un débil sistema regulatorio y una débil capacidad promotora de actividades económicas sostenibles.

De la misma forma, para ganar legitimidad pública será importante la cuantificación de logros institucionales. Aquí recomendamos en principio la contratación de auditorías externas que sistematicen y evalúen logros y procesos. Pero la información también puede y debe darse en forma continua, con un sistema transparente que permita a la ciudadanía monitorear la gestión del gobierno regional de los recursos naturales. En esta tarea de visibilizar problemas y logros que justifican el desarrollo de una nueva institucionalidad ambiental, los aliados naturales son los sectores de la población hoy perjudicados por la debilidad institucional existente.

8. HOJA DE RUTA

Finalmente, sugerimos la siguiente “hoja de ruta” a cien días, un año y cuatro años:

Anuncio de la decisión política.	30 días
Designación de una comisión promotora y un secretario técnico.	30 días
Realización de estudios de factibilidad para la implementación de la reforma.	100 días
Establecimiento de la Autoridad Regional Ambiental. Asignación de recursos ordinarios y recolección de fondos de cooperación para el funcionamiento de la ARA en el segundo año. Estudio de la experiencia regional e internacional de organizaciones con funciones equivalentes de gestión de los recursos naturales y el medio ambiente. Establecimiento de un consejo consultivo nacional que acompañe el proceso, con participación del Ministerio del Medio Ambiente, la academia y representantes de la sociedad civil.	Primer año
Proceso de selección del recurso humano de la Autoridad Ambiental Regional. Integración de los sistemas regulatorios: (i) concesiones de tierra y recursos, (ii) evaluación de impacto ambiental. Desarrollo de un sistema de información territorial georreferenciado.	Segundo año
Evaluación externa del desarrollo institucional ambiental regional. Foro de intercambio de experiencias regionales e internacionales.	Cuarto año

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arellano, Javier (2011). *¿Minería sin Fronteras? Conflicto y Desarrollo en Regiones Mineras del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Bebbington, Anthony (2007). *Minería, Movimientos Sociales y Respuestas Campesinas. Una Ecología Política de las Transformaciones Territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Centro Peruano de Estudios Sociales.

Bebbington, Anthony (2013). *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Centro Peruano de Estudios Sociales y Grupo Propuesta Ciudadana.

Dasgupta, P. y G.M. Heal (1979). *Economic theory and exhaustible resources*. Cambridge: Cambridge University.

Hirschman, Albert (1958). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.

Hirschman, Albert (1963). *Journeys toward progress: Studies of economic policy-making in Latin America*. New York: Twentieth Century Fund.

Karl, Terry Lynn (1997). *The paradox of plenty: Oil booms and petro-states*. Berkeley: University of California Press.

Macroconsult (2012). *Impacto Económico de la Minería en el Perú*. Lima: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

Ministerio de Economía y Finanzas (2013). *Marco Macrofiscal del Perú: Propuestas para Fortalecerlo*. Lima: Comisión Técnica para el Fortalecimiento del Marco Macrofiscal.

Ministerio de Energía y Minas (2014). *Cartera estimada de proyectos mineros*. Lima: Dirección de Promoción Minera.

Orihuela, José Carlos (2013). "How do 'Mineral-States' Learn? Path-Dependence, Networks and Policy Change in the Development of Economic Institutions". En: *World Development*, 43(3), Pp. 138-148.

Orihuela, José Carlos (2014a). "The Environmental Rules of Economic Development: Governing Air Pollution from Smelters in Chuquicamata and La Oroya". En: *Journal of Latin American Studies*, 46(1), Pp. 151-183.

Orihuela, José Carlos (2014b). "Converging Divergence: The Diffusion of the Green State in Latin America". En: *Studies in Comparative International Development*, DOI 10.1007/s12116-013-9147-6.

Orihuela, José Carlos (2014c). "¿Puede el Crecimiento Basado en Recursos ser Verde e Inclusivo? El Caso del Perú". En: *Los desafíos del crecimiento sustentable con inclusión en América Latina*. Cintia Quiliconi y Juliana Peixoto, coords. Buenos Aires: Teseo.

Orihuela, José Carlos y Maritza Paredes (2014). *Balance de la Experiencia Internacional Aplicable al Ordenamiento Minero de Colombia: Los Casos de Australia, Chile y Perú*. Documento preparado para el Centro Interdisciplinario de Estudios para el Desarrollo, Universidad de los Andes, Colombia.

Orihuela, José Carlos y Rosemary Thorp (2013). "La economía política del manejo de las industrias extractivas en Bolivia, Ecuador y Perú". En: Bebbington, Anthony (ed.), *Industrias extractivas. Conflicto Social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Centro Peruano de Estudios Sociales y Grupo Propuesta Ciudadana.

Orihuela, José Carlos; César Huaroto y Maritza Paredes (2014). *Escapando de la Maldición de los Recursos Local: Conflictos Socioambientales y Salidas Institucionales*. Informe Final A1-PMN-T6-08-2013. Lima Consorcio de Investigación Económica y Social.

Rodrik, D. (2000). "Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them. En: *Studies in Comparative International Development*, 35(3). Pp. 3-31.

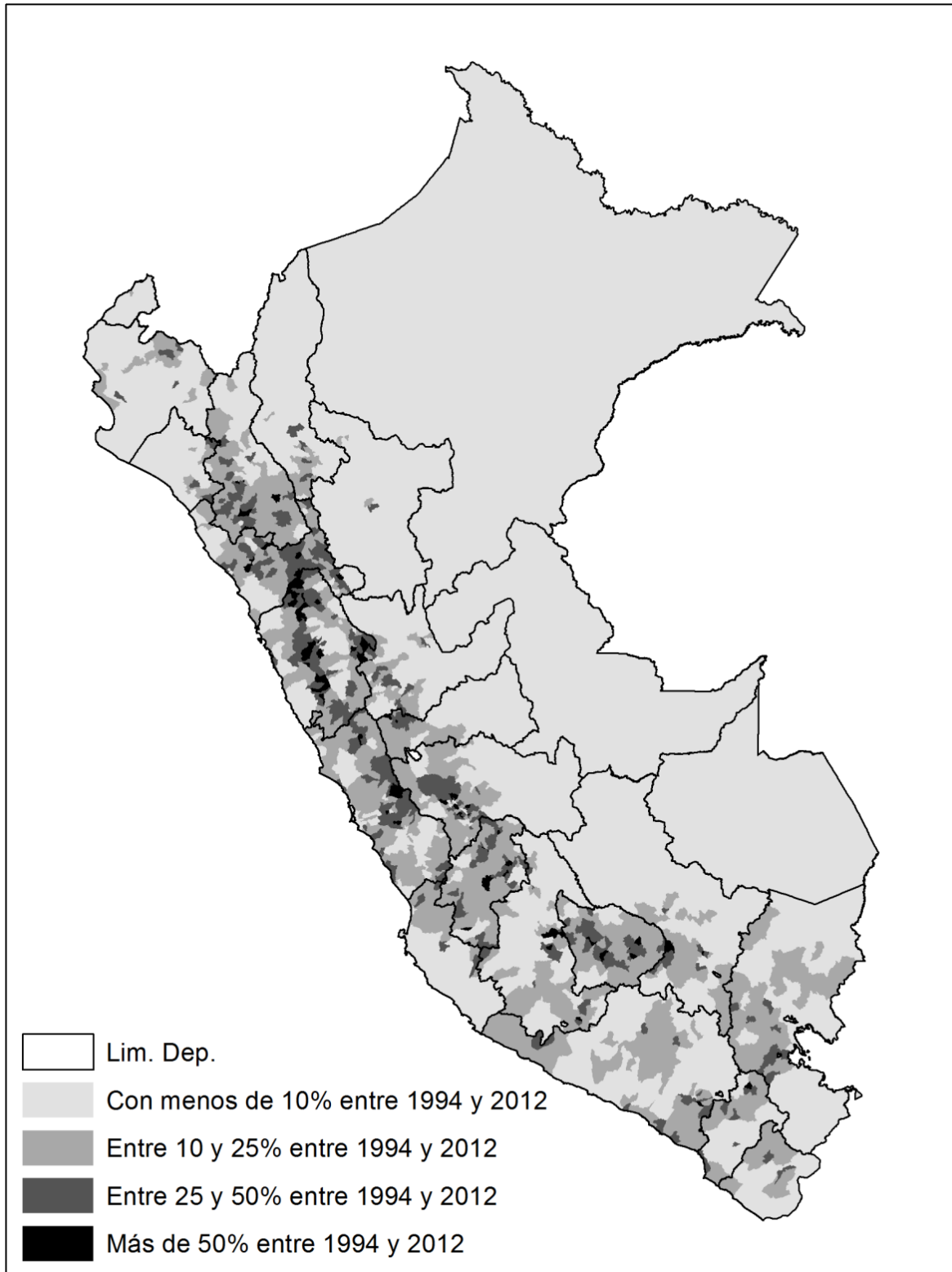
Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century. Working Paper Series 04-047*. Harvard: Harvard University, John F. Kennedy School of Government.

Rodrik, D. (2010). "Diagnostics before Prescription". En: *Journal of Economic Perspectives*, 24(3). Pp. 33-44.

Thorp, R.; S. Battistelli, Y. Guichaoua, J.C. Orihuela y M. Paredes (2014). *Los Desafíos del Desarrollo de la Minería y el Petróleo: Lecciones del África y América Latina*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

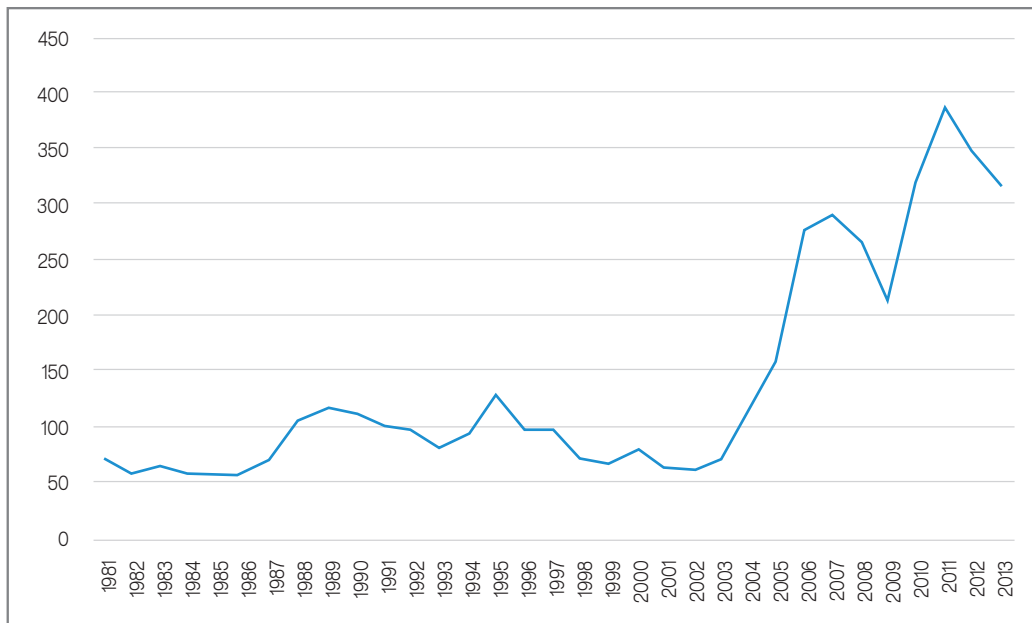
ANEXOS

MAPA A1
Distritos con concesiones mineras



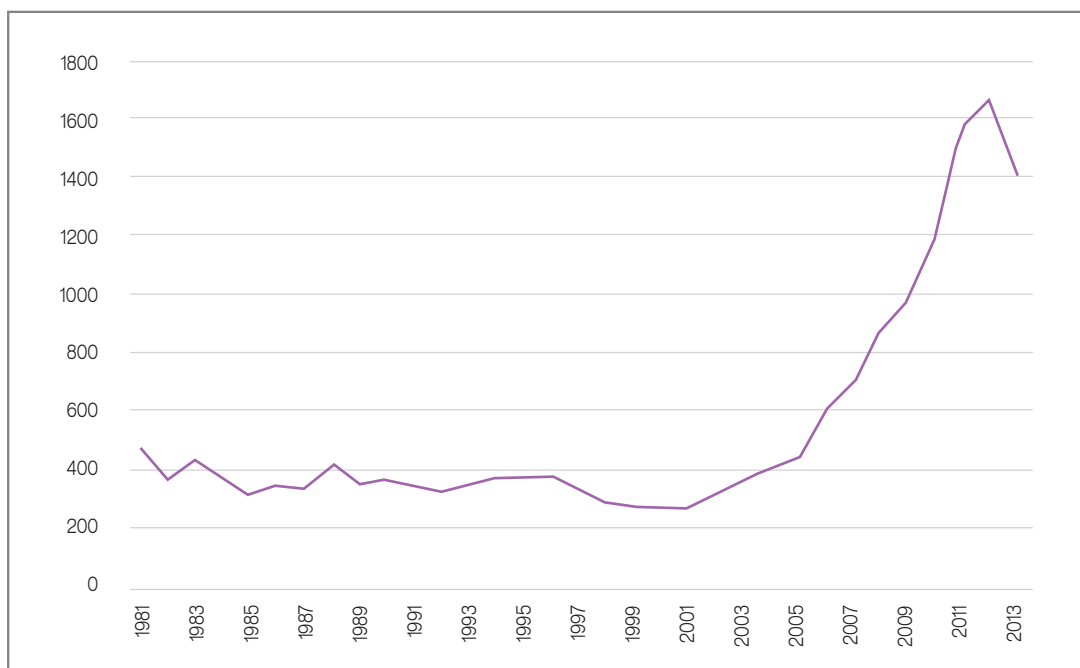
Fuente: Orihuela et. al. (2014), en base a información de INGEMMET.

GRÁFICO A1
Precio del cobre (US\$/lb.)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

GRÁFICO A2
Precio del oro (US\$/oz.tr.)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

CUADRO A1

El canon y sus reglas de distribución

El canon es la participación de la que gozan los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales) y los gobiernos regionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales.

Estos cinco tipos de canon son regulados por las Leyes Nº 27506, 28077 y 28322.

Para la distribución de los recursos del canon se considera como área de influencia el área territorial de los gobiernos locales y regionales, en cuya circunscripción se explotan los recursos naturales. Cuando los lugares donde se explota el recurso se encuentran en circunscripciones distintas, la distribución se realiza en proporción al valor de venta de cada unidad productiva. En el caso que los lugares donde se explota el recurso se encuentren ubicados en dos o más circunscripciones vecinas, la distribución se realiza en partes iguales.

Los recursos provenientes del canon que se generan por recursos provenientes del impuesto a la renta se transfieren a los gobiernos regionales y locales hasta en doce (12) cuotas mensuales consecutivas durante el período comprendido entre junio y mayo del año siguiente.

De acuerdo a la décima disposición final de la Ley de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2009, los gobiernos regionales y locales pueden utilizar los recursos provenientes del canon, sobre canon y regalía minera (Ley Nº 28258, Ley de regalía minera) en el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de inversión pública orientadas a brindar servicios públicos (infraestructura pública).

Asimismo, los gobiernos regionales y locales pueden utilizar hasta el 20% de los recursos provenientes del canon y sobre canon y regalía minera, en el gasto corriente exclusivamente para ser destinado al mantenimiento de los proyectos de impacto regional y local, priorizando infraestructura básica; y hasta el 5% para financiar la elaboración de perfiles de los proyectos de inversión pública que se enmarquen en los respectivos planes de desarrollo concertados.

Canon minero: Es la participación de la que gozan los gobiernos locales y regionales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de recursos minerales, metálicos y no metálicos. Constituido por el 50% del impuesto a la renta que obtiene el Estado y que pagan los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos. El canon minero se transfiere en una sola armada en el mes de junio de todos los años.

Canon hidroenergético: Es la participación de la que gozan los gobiernos regionales y locales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la utilización del recurso hídrico en la generación de energía eléctrica. Se conforma del 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas concesionarias de generación de energía eléctrica que utilicen el recurso hídrico.

Canon gasífero: Es la participación que perciben las circunscripciones donde está ubicado geográficamente el recurso natural sobre los ingresos que percibe el Estado en la explotación de gas natural y condensados. Se conforma del 50% del impuesto a la renta, 50% de las regalías y 50% de la participación del Estado en los contratos de servicios. Los índices de distribución se calculan anualmente, pero los montos son determinados y pagados mensualmente por Perupetro S.A.

Canon pesquero: Es la participación de la que gozan las circunscripciones sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de los recursos hidrobiológicos provenientes de las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala de recursos naturales hidrobiológicos de aguas marítimas y continentales, lacustres y fluviales, y de aquellas empresas que además de extraer estos recursos se encargan de su procesamiento. Está constituido por el 50% del impuesto a la renta y los derechos de pesca pagados por las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala. Los recursos del canon pesquero provenientes de los derechos de pesca se determinan semestralmente y se pagan en una sola cuota.

Canon forestal: Es la participación de la que gozan las circunscripciones del pago de los derechos de aprovechamiento de los productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad competente. Se conforma del 50% de todos estos pagos.

CUADRO A2
Transferencias anuales a los gobiernos regionales 2004-2014

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Amazonas	615	2.067	1.286	1.926	4.488	18.581	27.800	31.512	24	4	2
Ancash	5.868.260	12.647.569	87.182.715	407.807.589	329.874.076	214.366.464	196.304.582	190.003.835	252.275.608	252.185.687	183.802.820
Apurímac	214.575	1.266.575	2.089.887	5.767.403	5.636.224	3.001.469	186.186	518.064	1.819.654	2.464.639	584.311
Arequipa	2.512.370	14.127.719	17.801.508	39.363.190	114.365.105	132.711.466	86.877.981	165.662.334	195.396.819	111.442.877	56.801.142
Ayacucho	108.800	410.029	405.494	5.414.689	10.640.735	2.375.717	8.581.008	14.363.333	20.886.444	4.240.357	787.745
Cajamarca	25.679.415	71.462.769	88.858.026	146.403.234	45.837.207	57.036.339	102.922.395	104.417.905	134.706.005	132.114.779	87.867.701
Cusco		4.646.525	16.809.033	68.221.256	60.601.615	33.818.477	25.909.720	42.503.456	89.239.211	9.191.701	25.194.257
Huancavelica	246.325	1.038.120	1.465.597	9.325.052	11.697.473	4.213.422	1.453.078	2.134.052	4.607.736	2.466.537	850.795
Huánuco		5	227.296	2.617.584	1.932.144	698.662	421.309	1.080.739	1.034.802	274.564	31.378
Ica	430.435	2.063.762	6.763.508	16.593.516	17.163.035	27.619.890	16.835.580	50.496.957	86.766.022	46.496.527	58.662.800
Junín	437.735	1.716.677	2.571.935	27.676.934	30.807.469	9.737.679	15.750.627	19.688.686	27.053.180	15.932.008	8.050.733
La Libertad	1.993.905	4.527.644	13.482.581	70.849.587	66.199.758	92.516.028	104.837.269	113.842.763	135.468.272	134.969.701	88.652.664
Lambayeque			1.075	768		68.524	28.939	125.457	111.112	23.946	270
Madre de Dios	4.185	13.932	8.007	10.728	11.949	10.974	14.144	30.030	177.631	417.748	197.266
Moquegua	3.688.715	37.170.800	67.811.705	121.889.628	52.961.184	96.812.820	61.922.817	99.092.718	82.574.238	75.309.907	63.012.035
Pasco	831.360	5.198.653	11.984.395	89.703.105	95.326.935	28.117.432	37.449.265	45.437.677	49.691.807	22.576.969	16.027.004
Piura	175	3.716	3.664	1.745	2.402	8.446	4.963	32.007	45.501	1.551.507	1.035.109
Puno	4.503.445	21.018.158	29.209.916	35.993.204	43.023.170	61.492.184	44.845.654	75.826.642	74.859.931	53.686.039	43.702.833
San Martín	21.935	95.211	63.947	41.002	111.553	127.978	109.016	155.553	240.181	138.695	213.253
Tacna	5.648.005	37.780.111	80.132.741	193.312.385	177.899.102	76.811.496	49.801.653	87.525.402	84.136.855	62.979.670	56.700.389
Lima Provincias	456.237	2.637.970	8.054.331	46.080.488	41.606.664	14.354.400	16.428.625	24.271.920	38.035.327	24.248.997	12.147.853
Callao			27	42	472	8	3	14	278	119	659
MML	440.398	1.461.650	1.666.068	2.895.304	3.207.878	2.704.598	1.693.409	2.101.351	1.932.119	1.617.914	1.324.651
TOTAL	53.086.890	219.289.660	436.594.740	1.289.285.358	1.108.918.639	858.613.054	772.406.022	1.039.342.407	1.281.058.765	954.330.793	744.647.670

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

Los documentos de política están disponibles en www.cies.org.pe

AUSPICIADORES:



Al servicio de las personas y las naciones

ALIADOS ESTRATÉGICOS:

