

Análisis del uso del canon minero en inversiones de infraestructura urbana en Arequipa

Antonio Morales – UNSA*

En los últimos años la economía peruana ha mostrado un repunte de sus exportaciones mineras, principalmente por el incremento sostenido de los precios de las materias primas en los mercados mundiales de *commodities*. Ello, junto a las inversiones significativas hechas en el sector, ha configurado un escenario donde la mayor producción y rentabilidad de la producción minera nacional se ha expresado en mayores flujos de recursos hacia los Gobiernos Locales que cuentan con alguna explotación minera en sus circunscripciones.

Sin embargo, el incremento sostenido de las transferencias por concepto de canon minero¹ hacia algunas municipalidades ha generado un creciente debate en torno al uso de dichos fondos, especialmente en relación a la pertinencia de las inversiones.

En este proyecto el interés está en el caso de la ciudad de Arequipa, en cuya circunscripción provincial se encuentra una de las principales explotaciones cupríferas (Cerro Verde) del país, que ha producido cada vez mayores cantidades de canon hacia las municipalidades de Arequipa en los últimos años. Dado que el canon es una transferencia condicionada al uso en obras de infraestructura, la totalidad de este flujo de recursos está siendo invertida en obras públicas municipales en las zonas urbanas, donde se encuentran casi todas las municipalidades de la provincia de Arequipa. En tal sentido, es importante conocer qué tipos de intervenciones se están financiando en la ciudad de Arequipa.

El objetivo central de esta investigación es analizar el gasto de inversión en infraestructura que realizan en la ciudad de Arequipa las municipalidades receptoras del canon minero.

Transferencias fiscales y provisión de infraestructura urbana: perspectivas teóricas

El financiamiento de las infraestructuras urbanas

Una de las condiciones necesarias para la competitividad de las ciudades es si estas cuentan con infraestructura y calidad ambiental acordes a los estándares internacionales, así como que tengan la capacidad de



Foto CIES

El objetivo central de esta investigación es analizar el gasto de inversión en infraestructura que realizan en la ciudad de Arequipa las municipalidades receptoras del canon minero.

ofrecer calidad de vida a sus habitantes y visitantes. En tal sentido, por su contribución al desarrollo económico, las infraestructuras constituyen un elemento vertebrador en el camino hacia el desarrollo.

La infraestructura urbana, por lo general, se caracteriza por ser un elemento fijo y tanto su provisión como su uso están circunscritos a un espacio. A su vez, tiene características de bien semipúblico, es decir, en su uso es un poco difícil establecer una individualización, aunque en algunos casos el consumo tiene alguna rivalidad. Por ello, hay que tener en cuenta que sobre este tipo de infraestructura, tanto la planificación como su construcción, generalmente es responsabilidad de las administraciones, en muchos casos locales (Bird y Slack 2005).

Otro factor que hace de las infraestructuras urbanas una responsabilidad pública es que ellas deben tener una equidad e integración social e intergeneracional. Lo primero implica un acceso a los servicios urbanos

* Artículo basado en el estudio del mismo nombre, desarrollado en el marco del Concurso de Investigaciones CIES ACIDI-IDRC 2006.

1/ En julio de 2001 la nueva Ley de Canon N° 27506 determinó el 50% del total de los ingresos y rentas que pagan las empresas mineras como fuente de dicho fondo. Hasta entonces, el monto base era de 20%. Ello significó un incremento en las transferencias por canon, especialmente hacia aquellas municipalidades donde existen minas.

en condiciones similares para todos, incluyendo cuestiones como el costo y la seguridad. La otra equidad involucra pensar en dos horizontes temporales, el actual y el futuro, por lo que se debe pensar en las generaciones futuras, tomando en cuenta, por ejemplo, tanto las externalidades futuras, caso la polución, como los beneficios que implica heredar cierta infraestructura que ha sido financiada anteriormente. Lo ideal es una financiación temporal intergeneracional, pues allí entra a tallar el instrumento del endeudamiento urbano (Monzón 2006).

Por lo general, las municipalidades, incluyendo a las metropolitanas, no están autorizadas a recurrir al crédito para cubrir sus necesidades de gastos operativos o corrientes. No obstante, sí tienen opción de recurrir al crédito para realizar inversiones en bienes de capital. Más aún si los beneficios de una inversión urbana son intergeneracionales.

Sin embargo, en contextos como el latinoamericano, es difícil acceder a los mercados de capitales, dado su escaso desarrollo, limitación que se observa incluso en los países desarrollados para las municipalidades menores. Los costos del capital están inversamente relacionados con el tamaño de las municipalidades, es decir, el riesgo es mayor en aquellas áreas con poca dinámica. En tales casos, parece que la única forma de financiar constituye la opción gubernamental.

Los cargos cobrados por el desarrollo de promociones urbanísticas constituyen otra forma de financiar infraestructuras. Este instrumento se basa en que el "crecimiento debería pagarse solo" y no ser una carga para los contribuyentes existentes. Por ello, se gravan aquellas obras construidas por los urbanizadores y los fondos recaudados se utilizan para financiar las

infraestructuras requeridas por propias promociones urbanísticas emprendidas.

De otra parte, según Monzón, en esa línea de análisis, no hay contradicciones entre el servicio público y el operador de tipo privado, siempre y cuando haya una capacidad regulatoria del gobierno que vele por la calidad del servicio y, especialmente, la vigilancia de las tarifas junto al aseguramiento de la promoción de las reglas del mercado. En la medida de lo posible se debe introducir prácticas de competencia con las imperfecciones inherentes a los bienes públicos. Asimismo, la aportación pública busca generar un menor riesgo financiero en proyectos de alta rentabilidad social y económica y que, de otro modo, resultarían inviables (Monzón 2006).

Otro detalle a tomar en cuenta en la provisión de infraestructuras urbanas es la naturaleza de los gobiernos. Así, por lo general, las ciudades son administradas por un gobierno metropolitano o un conjunto de municipios que tienen injerencia sobre partes de ella. Asimismo, se debe considerar los niveles de autonomía política y fiscal que poseen estos gobiernos urbanos. Aquí es importante una coordinación de políticas y la aplicación de fórmulas que faciliten la cooperación gubernamental vertical, es decir, entre los niveles de gobierno superior, en este caso el Gobierno Nacional o Regional con los gobiernos de base que pueden ser municipalidades.

Transferencias fiscales y el canon minero

En los países en desarrollo, las transferencias fiscales desde el nivel central de gobierno constituyen una fuente de ingresos importante para los Gobiernos Municipales. Aunque ello es menos importante en los municipios urbanos (Alvarado 2003), en los últimos años, al menos en el caso peruano, los flujos de transferencias han crecido sostenidamente. Pero, ¿cuáles son los fundamentos de las transferencias? En teoría, si las municipalidades tienen ingresos inadecuados para cubrir sus necesidades de gasto se está ante un desequilibrio fiscal.

En términos generales, un objetivo central de las transferencias fiscales es resolver un problema de desequilibrio entre responsabilidades y recursos entre los niveles de gobierno subnacional. No obstante, en el esquema fiscal peruano, algunas transferencias, principalmente aquellas financiadas con los recursos naturales, no buscan nivelar provisión de bienes públicos, sino responden a un derecho fiscal de la circunscripción donde se encuentra el recurso natural. Las transferencias que realiza el Gobierno Nacional hacia las municipalidades u otras formas de gobierno subnacional están sustentadas en la teoría económica,

Foto: CIES



Otro detalle a tomar en cuenta en la provisión de infraestructuras urbanas es la naturaleza de los gobiernos.

y tratan a las municipalidades receptoras como sujetos económicos con una restricción presupuestaria y preferencias definidas que, a su vez, intentan maximizar sus combinaciones de bienes públicos y privados con el objetivo de mejorar el bienestar de los ciudadanos que viven dentro de su territorio.

Las transferencias son necesarias porque, aun en el caso de que los gobiernos subnacionales (en este caso los Gobiernos Locales) recaudaran sus tributos propios de la manera más eficiente posible, esos ingresos generalmente son insuficientes para enfrentar las necesidades de gasto local. Más aún, en ciertos casos la tributación propia es insuficiente para asegurar un nivel mínimo de administración y servicios en la comunidad local. Por ello, existen necesidades de gasto que necesariamente tienen que ser cubiertas por el Gobierno Central. Dicha nivelación es hecha mediante el uso de fondos dirigidos hacia los Gobiernos Locales.

De otro lado, las transferencias también son necesarias porque existe un límite con respecto al número y tipo de impuestos cuya responsabilidad y manejo puede ser transferida a las autoridades municipales.

La minería como fuente de financiamiento urbano

A pesar de que la minería es una actividad orientada principalmente al mercado externo², la actividad tiene un reducido encadenamiento productivo (representa apenas entre 4 a 5 por ciento del PBI nacional) y sus efectos en la reducción de la pobreza y en la generación del desarrollo son nulos o incluso negativos (De Echave y Torres 2005)³. Ello, debido a que es una actividad intensiva en capital y que tradicionalmente solo ha generado entre 2 y 3 por ciento del empleo en el país (Kuramoto y Glave 2002). De este modo, “el impacto principal de la actividad minera no va tanto por el lado del empleo o de los eslabonamientos productivos, sino por el de la tributación. Resulta entonces crucial el uso que el Estado hace de estos recursos y la capacidad de sus instituciones para invertirlos adecuadamente, buscando contribuir al desarrollo en general, y al de las comunidades afectadas por la actividad minera en particular” (Tanaka 2005).

En tal sentido, el canon minero constituye una forma de distribuir los ingresos que el Estado recauda de las empresas mineras productoras hacia los Gobiernos Locales y Regionales, antes encargados de invertirlos en sus circunscripciones.

Existen diversas concepciones de lo que es el canon, no obstante, por lo general este es visto como “un derecho constitucional que les permite participar de



La particularidad del canon minero es que su destino solo está derivado a circunscripciones donde existe una explotación minera.

un porcentaje de los ingresos y rentas captadas por el Estado por la explotación de recursos en su jurisdicción” (Boza 2006). Ello desde el punto de vista de los beneficiarios, aunque desde la arista gubernamental este “es una forma de distribuir los ingresos que el fisco capta de quienes explotan los recursos naturales”. La autora remarca que, técnicamente, el canon es un ingreso derivado, no un impuesto o pago adicional.

No obstante, la particularidad del canon minero es que su destino solo está derivado a circunscripciones donde existe una explotación minera. Ello desnaturaliza a esta transferencia, pues el objeto de una transferencia es nivelar ciertas necesidades de gasto que no pueden ser cubiertas con las capacidades fiscales de un Gobierno Local. Que el canon minero se haya establecido, como se vio antes, principalmente solo para las circunscripciones administrativas donde estaba presente la explotación minera, ha generado que este ofrezca posibilidades de desarrollo únicamente en aquellas áreas.

Estos flujos de recursos son, entonces, una buena opción para invertir en bienes públicos como infraestructuras urbanas necesarias no solo para mejorar las condiciones de vida de los pobres urbanos, sino también para aumentar la capacidad productiva y competitiva de las ciudades.

2/ Su contribución a la Balanza Comercial es alrededor del 45% de las exportaciones.

3/ No obstante, cuando el análisis se hace más desagregado, tomando como base de análisis no los departamentos, como lo hacen De Echave y Torres, sino la escala distrital, los resultados son distintos (Tanaka 2005).

El uso del canon en Arequipa urbana

El caso de Arequipa: aspectos generales

En términos generales, la ciudad muestra aún una brecha en infraestructura básica. Por ejemplo, tomando el caso de los servicios públicos, en la provisión de agua potable, todavía existe un 10% de viviendas que no acceden a este servicio. Del mismo modo, un 5% carece de redes de alcantarillado y el 6% no posee servicio de energía eléctrica. Si se revisa en detalle la información a nivel distrital, existen algunas áreas de la ciudad donde esta infraestructura tiene altísimos niveles de carencias.

Para este trabajo se ha tomado los cuatro distritos más importantes de la ciudad: el Cercado, José Luis Bustamante y Rivero, Cerro Colorado y Paucarpata. Al tener la mayor parte de la población, estos tienen la mayor cantidad de demanda de infraestructura urbana y de servicios sociales.

Esta parte del análisis presenta los resultados logrados sobre la base de indicadores y la construcción de una tipología de las inversiones locales en la ciudad que buscan clarificar el rol de esta transferencia en la provisión de infraestructura urbana.

En el primer caso, la información para la construcción de los indicadores son los resultados presupuestarios que las municipalidades reportan anualmente al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Se busca determinar la importancia del canon en las finanzas municipales, tanto como fuente de financiamiento como proporción de los gastos locales. Asimismo, se incide en la capacidad de gasto tomando como referencia a los saldos de balance y aquellos ingresos que no han logrado ser gastados en el año fiscal.

Por su lado, la tipología del gasto local que se ha diseñado busca determinar el uso del canon minero en la ciudad, si este se está constituyendo, dada su condición de uso, en un flujo de financiamiento que provee de infraestructura clave para incrementar la competitividad de la ciudad y en elevar los estándares de vida de la población, especialmente de aquella que no posee los servicios públicos básicos. Para esta parte se tomó información de las evaluaciones presupuestarias anuales de los cuatro distritos seleccionados, revisando en detalle los proyectos de inversión que han sido financiados con recursos del canon. Hay que destacar que la contabilidad pública en el nivel local ha agregado en la fuente de financiamiento 01 Canon, Sobrecanon, Regalías y Participaciones, tanto el canon minero como los otros ingresos. También por canon e ítems vinculados a los recursos naturales, lo

Los ingresos percibidos por el canon no representan una proporción importante de los ingresos municipales en Arequipa.



que no permite desglosar solamente los recursos del canon minero, aunque en Arequipa los otros ítems son poco importantes, por lo que existirá alguna variación marginal en el total.

Análisis de indicadores

A nivel de la provincia de Arequipa, el flujo de canon minero ha sido creciente en los últimos cinco años. Aunque en 2004 hubo alguna disminución, los siguientes años casi triplicó ese monto. Lo programado en el presupuesto para el año 2007 marcará un récord, lo que responde a la tendencia nacional de la transferencia: más de 70 millones de Nuevos Soles serían distribuidos en todos los distritos de la provincia de Arequipa. Aunque en relación a la población esta cifra es aún modesta, esto constituye una oportunidad inicial para comenzar a invertir en mayor infraestructura para la ciudad, que representa casi la totalidad de la provincia demográficamente hablando.

Para el análisis se ha construido los siguientes indicadores:

a. Importancia del canon en los ingresos municipales

Los ingresos percibidos por el canon no representan una proporción importante de los ingresos municipales en Arequipa. En términos agregados, las municipalidades urbanas que sirven de base a este análisis muestran que estos recursos nunca han explicado más allá del 15% del total de ingresos que perciben como Gobiernos Locales. La cifra más alta corresponde a 2003, año en que los flujos de esta transferencia aún eran modestos. Es importante observar que en el año

«...de cada Nuevo Sol gastado en el nivel local en la ciudad de Arequipa, solo 10 céntimos son recursos del canon, cifra muy baja comparada con otras municipalidades como Ilo, Moquegua o Cajamarca (cerca de 70 céntimos)»

2006, cuando el canon prácticamente se triplicó, aún significaba únicamente el 11,5%. Ello quiere decir que las municipalidades dependen más de otras fuentes de ingresos, como el Fondo de Compensación Municipal y sus mismos ingresos propios. Dado que los ingresos por canon han crecido bastante y este indicador ha permanecido casi constante, se puede concluir que al mismo tiempo que crece el canon en Arequipa, también lo hacen las otras fuentes de financiamiento o los ingresos municipales en general. No se puede decir que las finanzas municipales dependen del canon, pues el grueso del financiamiento responde a otras fuentes.

b. Importancia del canon en los gastos locales

El gasto constituye la otra cara de la moneda del presupuesto municipal y muestra el monto que han usado los Gobiernos Locales para prestar servicios y proveer inversiones públicas. En relación al canon, existe una correspondencia entre el monto de ingresos por canon y lo que se gasta financiado por esta fuente. Así, en promedio las municipalidades analizadas en conjunto financian sus gastos con el canon en el orden del 10%. Es decir, de cada Nuevo Sol gastado en el nivel local en la ciudad de Arequipa, solo 10 céntimos son recursos del canon, cifra muy baja comparada con otras municipalidades como Ilo, Moquegua o Cajamarca (cerca de 70 céntimos). Al igual que los ingresos, este flujo es variable; 2004 y 2006 fueron años en que se gastó con canon por encima del promedio. Asimismo, como se vio al inicio, los flujos de canon han crecido significativamente, pero su participación en el financiamiento parece que no ha variado. De lo que se deduce que también los gastos en general han crecido, financiados por otro tipo de recursos.

c. Importancia del canon en la inversión pública local

El canon minero utilizado en los gastos locales de las municipalidades analizadas en Arequipa solo finan-

cia, en promedio, el 30% de los gastos totales de inversión local en la ciudad. Ello muestra que la relevancia de esta transferencia no es tal, como a menudo se piensa, en la inversión en la ciudad, si se tiene en cuenta que es condicionada de acuerdo a ley para su utilización, fundamentalmente en la inversión pública. Las municipalidades también utilizan, evidentemente, recursos de otras fuentes de financiamiento.

Del mismo modo, este indicador denota que a pesar de que en los últimos años el canon minero se ha incrementado significativamente, no ha mostrado la misma tendencia en su participación en los gastos de capital en la ciudad. Aunque en el año 2003, este significó algo más del 45%, los siguientes años solo ha financiado uno de cada tres Nuevos Soles invertidos en obras públicas. Es probable que, siendo una zona urbana, los ingresos propios también financien una parte significativa de las inversiones, incluyendo aquellas realizadas en infraestructura local.

d. Ejecución del canon minero

De acuerdo a reportes e informaciones de los medios, en los últimos años existe una tendencia a calificar de malos gastadores a los gobiernos subnacionales. Ello porque las restricciones institucionales, que derivan a utilizarlo en obras de infraestructura local, tienen que seguir un curso de evaluación de los proyectos de inversión. En efecto, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) tiene estándares que permiten filtrar las inversiones en función de su rentabilidad social.

Según el coeficiente de uso en los presupuestos municipales, en promedio el 80% de la transferencia de canon minero termina siendo gastada a finales del año fiscal. En el año 2003, no obstante, esta cifra



Foto CIES

Los flujos de canon han crecido significativamente, pero su participación en el financiamiento parece que no ha variado.

«Según el coeficiente de uso en los presupuestos municipales, en promedio el 80% de la transferencia de canon minero termina siendo gastada a finales del año fiscal»

mostraba solo un 70%. Es decir, las municipalidades no logran gastar todo el dinero que disponen en buena parte por las restricciones institucionales indicadas líneas arriba y también debido a las limitaciones de capacidad técnica y administrativa. Aquí es importante señalar que son pocas las municipalidades urbanas de la ciudad que se encuentran dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), lo que no solo complica la eficiencia de las inversiones, sino también hace más importante el énfasis en contar con recursos humanos de calidad.

Asimismo, en el año fiscal los Gobiernos Municipales no tienen capacidad para ejecutar la totalidad del gasto financiado con canon. Al igual que con el indicador anterior, se deduce un retraso en las capacidades institucionales para ejecutar obras de inversión. Si se compara este indicador con municipalidades de otros contextos es bastante manejable, pues, en promedio, de cada S/ 100 de canon, S/ 2 son trasladados para el siguiente año fiscal.

Finalmente, un indicador que muestra la importancia del canon minero en las finanzas municipales es su participación en los gastos corrientes. ¿Qué tanto de este recurso podría cubrir los gastos de funcionamiento y de personal de las municipalidades? De acuerdo al análisis, este recurso podría financiar uno de cada cinco Nuevos Soles requeridos para los gastos corrientes.

En conclusión, el canon minero tiene escasa importancia en las finanzas locales de las municipalidades urbanas analizadas en la ciudad de Arequipa, tampoco constituye una fuente importante para financiar los gastos de inversiones, incluida la infraestructura, pues solo responde por un tercio de los mismos. Si se considera que el nivel de gasto municipal en la ciudad es también bastante bajo en relación a otras ciudades de similar tamaño, el canon no constituye una fuente importante para financiar el desarrollo urbano ni tampoco es un generador de infraestructura específica. Por su parte, los Gobiernos Locales sí tienen dificultades para gastar de forma eficiente este recurso, lo que se vincula directamente con sus capacidades técnicas y administrativas.



Foto CIES

En el año fiscal los Gobiernos Municipales no tienen capacidad para ejecutar la totalidad del gasto financiado con canon.

Las inversiones locales en infraestructura con canon: características generales

En los años analizados se puede apreciar un incremento significativo de los proyectos de inversión. Entre el año 2003 y el año 2005 se realizaban entre 62 y 74 proyectos por año en los Gobiernos Locales analizados. Esta situación varía fuertemente para el último año (2006), en el que el número de proyectos casi se cuadruplica. Ello está muy relacionado con el incremento en el monto de canon recibido por las municipalidades.

Se puede percibir, también, que el tamaño promedio de los proyectos de inversión no guarda relación con el crecimiento del monto total de la inversión. En el año 2004, el promedio del valor de cada proyecto era de alrededor de S/ 126 mil. Si se compara con el tamaño promedio del año 2006, se nota que este es casi tres veces menor, cuando la transferencia por canon creció significativamente. Es decir, ante un aumento de recursos de canon, los Gobiernos Locales no han aumentado su inversión en proyectos de envergadura para la ciudad, sino que, por el contrario, han concentrado su gasto en proyectos poco significativos.

La diferencia entre el proyecto de mayor monto de inversión y el de menor monto es más significativa en el año 2004 que en 2006. Esto también nos lleva a reforzar la conclusión anterior: el gasto local que utiliza el canon minero es bastante atomizado, por lo que es incapaz de proveer inversiones que generen un efecto multiplicador en la ciudad.

«...ante un aumento de recursos de canon, los Gobiernos Locales no han aumentado su inversión en proyectos de envergadura para la ciudad, sino que, por el contrario, han concentrado su gasto en proyectos poco significativos»

Tipología de los gastos del canon

Uno de los objetivos de este trabajo es analizar el gasto público en inversión municipal financiado con canon minero. Para ello se ensaya una tipología que dé cuenta del distinto uso que se hace del mismo en la ciudad. La tipología se definió en base a los distintos tipos de proyectos de inversión realizados, la función a la que se atribuye dicho gasto y el tipo de infraestructura que provee. Se generaron cinco tipologías:

a) Infraestructura económica productiva. Aunque el sector público, incluido el local, no tiene como fin la provisión de bienes privados, sí puede promover la economía y el desarrollo económico local, tal como lo reconoce la Ley Orgánica de Municipalidades vigente.

b) Infraestructura urbana básica. Aquí se clasifica a toda inversión en servicios básicos para el funcionamiento de la ciudad. Asimismo, aquella

infraestructura que contribuya a mejorar la competitividad de la ciudad.

c) Inversión social. Son las inversiones orientadas a proveer de servicios sociales. Su importancia radica en contribuir a mejorar el capital humano de la ciudad y proveer de condiciones socioculturales que eleven la calidad de vida y fomenten el capital social.

d) Inversión en transportes y comunicaciones. El sistema de comunicaciones y transporte al interior de una ciudad es un componente esencial para mejorar la competitividad de la misma y atraer inversiones que promuevan la economía y el empleo.

e) Otras inversiones de infraestructura. Se refiere a todas aquellas inversiones que no se pueden catalogar en las anteriores tipologías.

El cuadro 1 presenta, de forma resumida, el tipo de inversión pública que se ha realizado en los últimos años en la ciudad de Arequipa con recursos del canon, tomando como base la información fiscal y presupuestaria de las municipalidades analizadas.

En términos generales, la inversión urbana financiada con canon se ha dirigido preferentemente hacia obras clasificadas en tres tipologías: de infraestructura básica, de infraestructura social, y de infraestructura en transportes y comunicaciones. En el último año estos tres segmentos han concentrado casi el 90% del gasto de inversión. No obstante, en ninguno de los casos se puede decir que existe una tendencia a fortalecer ese tipo de gastos.

Cuadro 1

Arequipa urbana: tipología de inversiones públicas financiadas con ingresos por canon minero

Inversión por tipo de infraestructura	2003		2004		2005		2006	
	Monto en S/.	%	Monto en S/.	%	Monto en S/.	%	Monto en S/.	%
Economía Productiva	463.164	8,18	12.203	0,15	262.300	3,40	607.987	5,03
Infraestructura Básica	919.677	16,25	1892.114	23,05	2.323.277	30,14	2.383.761	19,70
Inversión Social	2.533.712	44,77	1.330.005	16,20	1.568.842	20,35	4.688.867	38,76
Transporte y comunicaciones	1.367.064	24,15	3.775.639	46,00	3.116.513	40,43	3.675.203	30,38
Otros	376.035	6,64	1.197.454	14,59	436.568	5,66	742.547	6,14
Total	5.659.652	100,00	8.207.416	100,00	7.707.500	100,00	12.098.365	100,00

Fuente: elaboración propia.



Tanto las inversiones en infraestructura básica como las de infraestructura de transportes (vías urbanas), en los tres últimos años, han sido sostenidas sin variaciones en el monto total.

Tanto las inversiones en infraestructura básica como las de infraestructura de transportes (vías urbanas), en los tres últimos años, han sido sostenidas sin variaciones en el monto total. En el primer caso, han sido del orden de 2,3 millones de Nuevos Soles en los dos últimos años. En el segundo, han sido de mayor peso, superando en los tres últimos años los tres millones de Nuevos Soles. También se observa que el incremento significativo de la transferencia en el último año ha reforzado el gasto en inversión social, cuestión que podría estar vinculada al año electoral. Las inversiones de fomento económico y productivo tienen escasa presencia al igual que el resto de inversiones.

Para tener un mayor detalle, se analizó la inversión urbana de forma desagregada. En efecto, de acuerdo a esta tipología se ordenó todas las inversiones urbanas realizadas con canon minero para identificar las inversiones más importantes que se han realizado en los últimos cuatro años en las municipalidades que se han tomado como casos de análisis en la ciudad. En cada año fiscal se identificó a las diez inversiones de mayor envergadura para observar su relevancia en la provisión de infraestructura relacionada con la competitividad de la ciudad y con la cobertura de la brecha de servicios urbanos para mejorar las condiciones de vida de los pobres urbanos. En los cuatro años,

«...la inversión urbana financiada con canon se ha dirigido preferentemente hacia obras clasificadas en tres tipologías: de infraestructura básica, de infraestructura social y de infraestructura en transportes y comunicaciones»

las diez inversiones más importantes representaron, en promedio, más de la mitad del gasto del canon en infraestructura (58%).

En el año 2003, las diez inversiones más importantes significaron el 60% del gasto con canon; gran parte de las inversiones locales respondieron a fondos provistos por esta transferencia. Esta cifra se mantiene o varía relativamente los dos años siguientes (73 y 63 por ciento, respectivamente). No obstante, para el año 2006 esta cifra cae al 36%, es decir, las diez inversiones más importantes solo representan un poco más de un tercio del total. En términos generales, la lectura que se le da a esta última situación está relacionada con una inexistencia de proyectos de inversión que superen el millón de Nuevos Soles, es decir, existe una atomización del gasto de canon⁴. En lo que sigue se revisa cada año analizado, buscando identificar específicamente aquellos proyectos importantes y de qué manera se relacionan con las necesidades de la ciudad.

Las municipalidades analizadas muestran que en el año 2003, cuando los montos del canon aún no eran muy significativos, sus inversiones se orientaron hacia diversos sectores. El de mayor envergadura está relacionado con la promoción del empleo municipal. De acuerdo a la ficha técnica, este proyecto no tuvo metas claras y se diluyó en el *asistencialismo*.

Algunos proyectos, no obstante, están insertos en las necesidades de la ciudad, como la construcción de infraestructura para la gestión de los residuos sólidos y la provisión de vías urbanas y similares. Existe también un proyecto vinculado a la construcción de un mercado. A pesar de que el Estado, en todos sus niveles, de acuerdo al principio de subsidiariedad, no debe proveer bienes que no tengan carácter público, esta inversión no respondió a las necesidades sociales o de la comunidad.

En el año 2004, la transferencia por canon que se usó para las principales obras casi se duplicó. Las diez principales obras representaron el 74% del total

4/ Algunas autoridades locales manifiestan que tiene una "camisa de fuerza" que les impide realizar obras trascendentales de alcance metropolitano debido a que el Presupuesto Participativo se ha convertido en un mecanismo de repartición de obras pequeñas para cada barrio de su jurisdicción.

de gasto con uso de fuentes de financiamiento del canon. Asimismo, la principal inversión de este año fiscal la realizó la Municipalidad de José Luis Bustamante y Rivero, que invirtió 1,5 millones de Nuevos Soles en pavimentación de calles. Desde el punto de vista urbano, esta constituye una obra pública cuya relevancia va más allá de los beneficiarios locales pues contribuyó a generar ciudad mediante la infraestructura vial, que es de uso público y constituye un avance en el desarrollo urbano.

Otras obras locales que destacan entre las principales son la continuidad del Programa de Empleo Municipal y pequeñas obras de infraestructura básica, como el mejoramiento de alamedas y la construcción de plazas. Se destaca también la ausencia de inversiones vinculadas a infraestructura de servicios básicos como agua potable y desagüe.

Las inversiones de infraestructura de transporte urbano (generalmente el mejoramiento y pavimentación de vías) concentró, en el año 2005, gran parte de las principales obras municipales financiadas con canon. Si se observa la cantidad de inversiones de este tipo en el total de obras realizadas, el 20% de proyectos están relacionados con el mejoramiento y la pavimentación de vías. Esto se explica por la forma de expansión urbana de Arequipa, que es una ciudad que ha crecido de forma horizontal y cuyos niveles de densidad son muy bajos.

Asimismo, a diferencia de los años anteriores, no hubo inversiones municipales que sobrepasaran el millón de Nuevos Soles: la mayor inversión llegó a la modesta cifra de 666 mil Nuevos Soles. Todas las inversiones están relacionadas con el desarrollo urbano, pero el monto de cada una es demasiado bajo para tener incidencia en la ciudad.

Foto CIES



Las inversiones de infraestructura de transporte urbano (generalmente el mejoramiento y pavimentación de vías) concentró, en el año 2005, gran parte de las principales obras municipales financiadas con canon.

«El canon minero tiene limitada importancia en las finanzas locales de las municipalidades urbanas analizadas en la ciudad de Arequipa, pues representa escasamente el 15% de sus ingresos»

En el año 2006, las municipalidades analizadas invirtieron en 256 proyectos con fondos del canon. La transferencia fue significativa, pero al igual que el año anterior, los montos individuales de cada proyecto principal escasamente llegan a los 600 mil Nuevos Soles. En este año las principales inversiones se hacen en obras de infraestructura social. Claramente estas obras responden al ciclo electoral.

Lo curioso es que la principal inversión del año es la construcción de un Grifo Municipal. Esta obra no constituye un bien público local, tampoco responde a necesidades de la población. En los cuatro años analizados, es recurrente la fragmentación o el pequeño monto de las inversiones municipales financiadas con canon: solo dos proyectos sobrepasan el millón de Nuevos Soles.

Por otro lado, una revisión de la distribución de las inversiones en todos los años de acuerdo al monto de recursos que ha involucrado cada una, indica que estas realmente están atomizadas. Por ejemplo, en el año 2006 solo alrededor del 10% del total de obras sobrepasan los 100 mil Nuevos Soles en inversión. El resto (alrededor de 200) tienen montos ínfimos que de ninguna manera garantizan la solución de problemas de índole metropolitano. Como se ha visto en los años anteriores, el resto de inversiones son de menores montos, a pesar de que poseen inversiones significativas. En algunos casos, la inversión más pequeña solo es alrededor de 100 Nuevos Soles o menos. En este caso, ello podría ser parte de una inversión donde se involucran recursos de otras fuentes de financiamiento.

En resumen, buena parte de las inversiones municipales urbanas financiadas con canon se destinan a proveer de infraestructura de transporte urbano (mejoramiento y pavimentación de vías), provisión de servicio de agua potable y desagüe, y otras inversiones urbanas generalmente relacionadas a infraestructura social y deportiva. En todos los casos estarían vinculadas al tipo de expansión urbana y a sus consiguientes necesidades de vías urbanas, redes de agua y desagüe,



Las inversiones en infraestructura urbana constituyen un elemento vertebrador para la competitividad de las ciudades en el actual entorno internacional.

y de entretenimiento social. Asimismo, las inversiones son demasiado pequeñas y atomizadas, por lo que no tendrían capacidad para responder a problemas de infraestructura de envergadura urbana. En consecuencia, es altamente probable que las inversiones financiadas con recursos del canon minero, tal como se están gestionando en la actualidad, en el ámbito de la ciudad, por su tamaño y representatividad, contribuyan limitadamente a mejorar la competitividad urbana, el dinamismo de la actividad productiva y la elevación de los estándares de vida de la población de Arequipa.

Conclusiones y recomendaciones de política

Las inversiones en infraestructura urbana constituyen un elemento vertebrador para la competitividad de las ciudades en el actual entorno internacional, más aún si se proveen teniendo en cuenta la equidad y la integración social. Este rol es desarrollado, por lo general, por los Gobiernos Locales o Metropolitanos, según sea el país. El modelo centralista no ha potenciado a las municipalidades en la provisión de infraestructura urbana, a pesar de que con el proceso de descentralización las capacidades financieras de los Gobiernos Locales se están fortaleciendo con transferencias fiscales

principalmente y, por consiguiente, tienen mayor injerencia en el desarrollo urbano.

En el Perú, una de las principales fuentes de financiamiento son las transferencias y, dentro de ellas, el canon minero. Su uso está condicionado básicamente a la inversión pública, por lo que constituye una oportunidad para proveer infraestructura a aquellas ciudades que reciben esta transferencia y para generar, mayor bienestar y competitividad. En el caso específico de Arequipa, la ciudad muestra aún una brecha en infraestructura básica que podría ser cubierta con las transferencias de canon que recibe por la presencia de la mina Cerro Verde.

La ruta que sigue el canon, como transferencia fiscal, es distinta en aquellas municipalidades sujetas al SNIP en relación a las que no están insertas en el sistema. Por lo general, una inversión con canon se inicia con el perfil, la declaratoria de viabilidad y la aprobación del proyecto. Posteriormente, se realiza la aprobación del presupuesto y del expediente, para luego pasar al proceso de contratación para la ejecución de la inversión. Finalmente, se ejecuta la obra y se cancela al proveedor.

El canon minero tiene limitada importancia en las finanzas locales de las municipalidades urbanas analizadas en la ciudad de Arequipa, pues representa escasamente el 15% de sus ingresos. Tampoco constituye una fuente importante para financiar los gastos de inversiones (financia el 10% del gasto local), incluida la infraestructura, pues en este caso solo responde por un tercio de los mismos. Si se considera que los niveles de gasto municipal en la ciudad son también bastante bajos en relación a otras ciudades de similar tamaño, el canon no constituye una fuente importante para financiar el desarrollo urbano ni es un generador de infraestructura específica. Por su parte, los Gobiernos Locales sí tienen dificultades para gastar de forma eficiente este recurso, lo que se vincula directamente con sus capacidades técnicas.

Buena parte de las inversiones municipales urbanas financiadas con canon se destina a proveer infraestructura de transporte urbano (mejoramiento y pavimentación de vías), servicio de agua potable y desagüe, y otras inversiones urbanas generalmente relacionadas a infraestructura social y deportiva. En todos los casos, estarían vinculados al tipo de expansión urbana y a sus consiguientes necesidades de vías urbanas, redes de agua y desagüe, y de entretenimiento social. Asimismo, las inversiones son demasiado pequeñas y atomizadas, por lo que no tendrían capacidad para responder a problemas de envergadura urbana.

Las conclusiones de este documento llevan a plantear algunas propuestas de política que podrían mejorar el desempeño de esta transferencia como fuente de financiamiento local y principalmente urbano. Las recomendaciones apuntan a replantear algunos aspectos clave, tanto del marco institucional como de las mismas municipalidades.

Es importante mejorar el marco normativo y reformular aquellos aspectos que inciden en el desempeño final de esta transferencia. El planteamiento detrás del canon es convertir los activos naturales en otro tipo de activos. En este caso, en bienes públicos locales que podrían tener efectos más redistributivos en la población. Por lo tanto, la estrategia de distribución hacia los Gobiernos Locales no es la adecuada, pues urge pasar de un diseño basado en la ubicación del recurso natural hacia otro dirigido por las carencias y las necesidades de bienes públicos en el departamento.

Desde la perspectiva del gasto público, el canon es una transferencia condicionada. Se tiene la visión de transformar el canon en infraestructura que potencie el desarrollo de las zonas productoras. El gran desacierto es que esta transferencia se hace bajo el supuesto que los Gobiernos Municipales tienen capacidades técnicas para llevar a cabo este tipo de gasto. En este caso, y a pesar de ser beneficioso para la descentralización, el flujo de la transferencia no debería ir a los Gobiernos Locales pequeños. Es importante utilizar otros niveles de gobierno como

administradores del fondo, condicionando el gasto a una determinada zona.

La fragmentación del gasto del canon responde a la atomización de los Gobiernos Locales y, en el sector urbano, a la falta de líneas específicas de desarrollo urbano: la ciudad crece de manera espontánea. Las intervenciones que financia el canon, (como la construcción de vías, la provisión de agua y desagüe, etc.) son intervenciones hechas *a posteriori* de la ocupación del suelo urbano, y tienen un fin paliativo de las necesidades de las ocupaciones informales. No existen planes integrales de provisión de infraestructura, ni se sabe al detalle las necesidades de infraestructura. Es importante promover en los Gobiernos Locales el uso de planes de desarrollo local más vinculados a su realidad y herramientas, como la prospectiva del desarrollo urbano.

No existen inversiones compartidas entre municipalidades de una misma ciudad, la gestión del gasto local y la misma planificación urbana se hace bajo una perspectiva de distrito como una unidad, sin tener en cuenta que se está inserto dentro de una ciudad. Es importante promover en los Gobiernos Locales urbanos un gasto con visión de ciudad, y cabría un rol más preponderante de la municipalidad de nivel provincial, aunque en el esquema actual esta tiene escasa participación en dicha transferencia y en funciones de gobierno metropolitano.

Por lo general, las inversiones locales no responden a las necesidades locales más urgentes; lo financiado por el canon es una muestra de ello. En tal sentido, es importante utilizar formas más técnicas de priorizar proyectos que tengan una mayor rentabilidad social. Una forma de optimizar esto podría ser una implementación de proyectos competitivos, es decir, otorgar el financiamiento a aquellos que califiquen mejor en base a su potencial de financiar soluciones a necesidades más urgentes y que incidan en la población más vulnerable y con menos capacidades. En un esquema como este, necesariamente la administración del canon estaría en el nivel regional o nacional, y quienes evaluarían y darían el visto bueno a la inversión serían las municipalidades, que actuarían como proponentes y ejecutores del proyecto.

Hay que propiciar que las universidades apoyen en la mejora de las capacidades de formulación y de gestión de proyectos de inversión en los Gobiernos Locales. Así se lograría vincular los gastos de inversión de los Gobiernos Locales con el gasto de las universidades, financiados con esta misma transferencia.

Foto MINEM



La fragmentación del gasto del canon responde a la atomización de los Gobiernos Locales y, en el sector urbano, a la falta de líneas específicas de desarrollo urbano: la ciudad crece de manera espontánea.