



CIES
consorcio de investigación
económica y social



PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018



GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN AREQUIPA

JOSÉ CARLOS ORIHUELA Y 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 del Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA) 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. Análisis de los costos y beneficios de las propuestas de política

5. Objetivos específicos y resultados a cuatro años

6. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada

7. Recomendaciones para la implementación

de la política propuesta: estrategias y alianzas

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



ABSTRACT

El presente documento de política plantea las siguientes preguntas: ¿cuál es el rol del gobierno regional de Arequipa respecto a la gestión de recursos naturales? ¿cuál es la acción política principal que debería realizar en este período de gobierno 2015-2018 para fortalecer la gestión ambiental y principalmente de los recursos naturales aportando a la competitividad de la región?

Para dar respuesta a ello, el documento presenta el diagnóstico actual respecto a la temática tanto a nivel nacional como regional, plantea un conjunto de propuestas de política y las compara entre sí, desarrollando un análisis de los costos y beneficios de cada propuesta. Asimismo, analiza los objetivos específicos y resultados esperados dentro de cuatro años y permite discutir los obstáculos para la implementación de esta política, planteando recomendaciones para su implementación y una hoja de ruta que debería aplicarse en la región.



1. INTRODUCCIÓN

Arequipa es el segundo departamento en importancia económica en el país. A la luz de la historia, también es el segundo departamento en importancia política. En particular, Arequipa ha sido siempre una región líder en la promoción de la idea de la diversificación productiva como estrategia de desarrollo nacional. El proyecto agroexportador Majes-Siguas y el publicitado estudio de promoción de clusters industriales encargado al gurú de la competitividad Michael Porter son capítulos recientes de una vieja tradición. Siendo también una economía regional donde la minería tiene una importancia central, lo que haga Arequipa (bien o mal) en la gestión de sus recursos naturales (riqueza de minerales y escasez de agua) tendrá mucha repercusión para la gestión del desarrollo basado en recursos en el resto del país.

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 principios 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 nefastas, que luego pasan factura al mundo de la economía y del ambiente.

PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

Defendiendo los principios de la responsabilidad y la experimentación para la gestión pública, las propuestas de política que presentaremos deberán ser leídas con prudencia y reflexión crítica. 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 y 1963) y Dani Rodrik (2000 y 2010).

2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

La economía peruana viene experimentando un importante ciclo de crecimiento. El sector exportador líder de este desarrollo es la minería, entendida como exportación de metales e hidrocarburos. Macroconsult (2012) estima que la participación de la minería en la economía del país excluyendo Lima alcanza el 28% del PBI (incluyendo Lima: 14,5% del PBI). Asimismo, la minería representa casi una cuarta parte de la inversión privada del país.

La inversión genera ingresos, que a su turno dejan impuestos. Siendo en el Perú, el impuesto clave el canon, proporción del impuesto a la renta de las actividades extractivas que es distribuido entre el nivel central del gobierno y los gobiernos subnacionales productores para su administración directa. Macroconsult (2012) estima 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 1, la participación del canon minero en los ingresos regionales y locales ha fluctuado entre 17% y 46% en la última década.

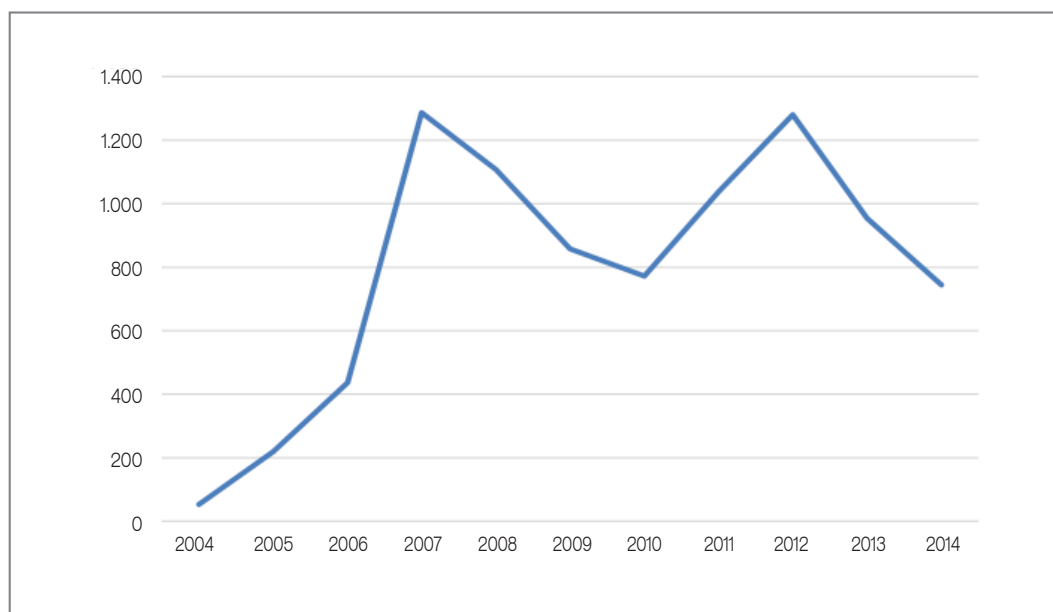
Junto a la dependencia del canon, los gobiernos regionales y municipales tienen una alta dependencia de las transferencias del gobierno central, la mayor parte de ellas de carácter cíclico: aumentan cuando suben los precios de los metales (MEF, 2013). El gráfico 1 muestra la extrema volatilidad de las finanzas públicas regionales provenientes del canon minero.

CUADRO 1
Significancia del canon en los ingresos de los gobiernos regionales
(en nuevos soles)

Año	Ingresos totales de los G.R y G.L.	Transferencia por canon minero a los G.R y G.L.	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: Ministerio de Economía y Finanzas, Portal de Transparencia Económica.
Elaboración propia.

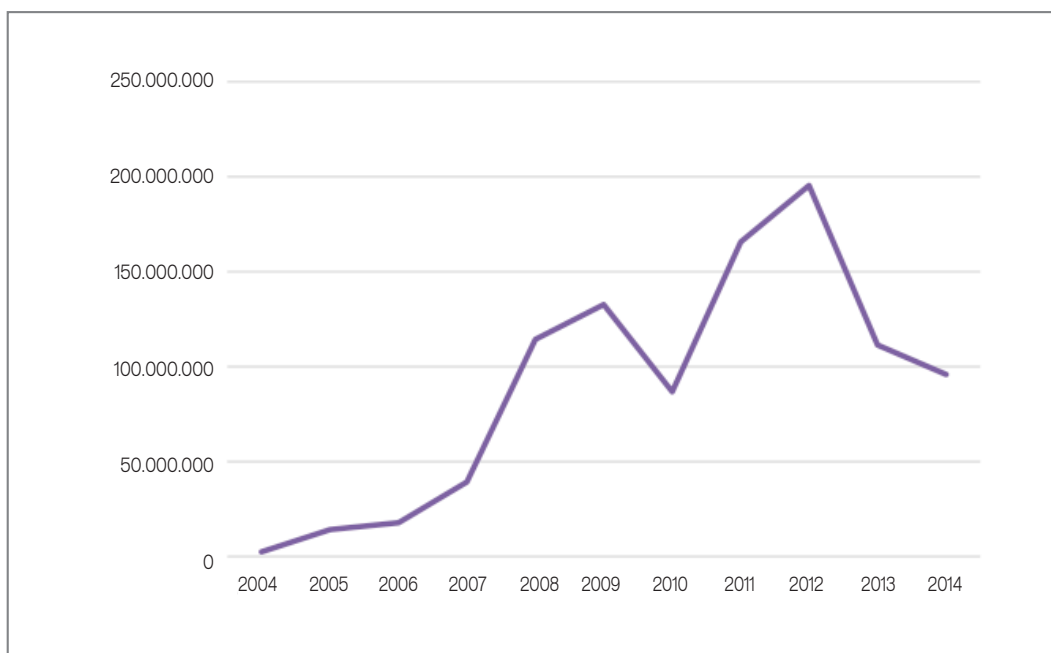
GRÁFICO 1
Transferencias del canon minero a los gobiernos regionales
(Millones de nuevos soles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, portal de Transparencia Económica

El gobierno regional de Arequipa es un caso más de este panorama general de alta dependencia al canon y vulnerabilidad a shocks externos de precios, como puede apreciarse en el gráfico 2. En Arequipa, el canon minero creció tres veces entre 2007 y 2009, superando los S/. 132 millones. Inmediatamente, en el 2010, esta fuente de recursos fiscales se contrajo en un 30% respecto al año anterior. Al depender la canasta de exportación fuertemente del cobre, la fluctuación fue drástica. Para el 2011 el canon minero virtualmente se duplica respecto al 2010, alcanzando los S/.165 millones. El 2012 es el año pico más reciente para el canon minero (igual que el 2007, antes de una contracción económica global), alcanzando los S/.195 millones. En el 2014 el monto asignado no fue ni la mitad, S/.95 millones. Virtualmente, de un año a otro, el gobierno regional de Arequipa ganó y perdió S/.100 millones de recursos fiscales.

GRÁFICO 2
Transferencias del canon minero al gobierno regional de Arequipa
(Nuevos soles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Consideramos una irracionalidad absoluta continuar operando bajo estas condiciones, conociendo que la volatilidad es la norma, no la excepción, del mercado de productos mineros. La evolución de precios reciente de los principales productos mineros importantes para el futuro de Arequipa puede verse en el anexo. La lección es que existe una tendencia positiva de precios en la última década, alterando el patrón histórico de los precios, y es de esperar que esa tendencia continúe. Sin embargo, como en el pasado, cada producto minero tiene una historia particular de precios. El precio del cobre, en particular, ha experimentado un crecimiento sumamente volátil, mientras que el precio del oro tuvo una expansión sostenida (reforzada por la especulación financiera en la crisis internacional 2008-2009) para luego caer en 2013-2014. No existe, finalmente, una bola de cristal que permita predecir la duración del presente ciclo de alta demanda por recursos minerales.

Resumiendo el diagnóstico, Arequipa seguirá creciendo impulsada por una locomotora rápida pero sumamente volátil, la minería. Como muestra el cuadro 2, la región espera recibir inversiones del orden de los US\$ 10.000 millones en los próximos años en proyectos de extracción de cobre, oro y hierro fundamentalmente, según proyecciones del Ministerio de Energía y Minas. Los ingresos por canon minero, por tanto, se incrementarán significativamente, pero no será un crecimiento predecible.

CUADRO 2
Cartera estimada de proyectos mineros en Arequipa

Empresa	Proyecto	Provincia	Distrito	Mineral	Tipo de inversión / progreso	Inversión US\$ MM
Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	Ampliación Cerro Verde	Arequipa	Yarabamba	Cobre	Ampliación	4.600
Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	Tambomayo				Con EIA presentado / en evaluación	130
SouthernPeru Cooper Corporation	Tía María				Con EIA presentado / en evaluación	1.000
JunefieldGroup S.A.	Cercana					n.d.
Jinzhao Mining Peru S.A.	Pampa de Pongo					3.280
Minera AQM Copper Peru S.A.C.	Zafranal					1.122

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (2014)

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 el 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 cuadro 3, siendo la minería la actividad económica con mayor vinculación al conflicto político. Los investigadores coinciden en identificar la lucha redistributiva asociada al canon y 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.

Arequipa no se encuentra entre las regiones con mayor número de conflictos socioambientales; sin embargo, varios de sus conflictos han adquirido una importante significancia política, como la ampliación de Cerro Verde y el proyecto Tía María. Fuera de la minería, el conflicto del agua con Espinar y Cusco por Majes-Siguas ocupa regularmente primeras planas de medios de prensa en Arequipa, Cusco y Lima. En interacción con la minería, la escasez de agua en Arequipa juega un papel importante en la caracterización de los conflictos, como en la promoción del desarrollo económico.

CUADRO 3

Conflictos socioambientales de minería y agua registrados por la Defensoría del Pueblo, 2004-2012

Inicio	Empresa Minera	Provincia	Distrito
2004	(Conflicto por agua)	Caylloma	Majes
2006	(Conflicto por agua)	Islay	Cocachacra
2007	Sociedad Minera Cerro Verde	Arequipa	Uchumayo
2008	Minera Otapara S.A.	Caravelí	Acarí
2008	Compañía de Minas Buenaventura	Castilla	Orcopampa
2008	(Conflicto por agua)	Camaná	Ocoña
2009	(Conflicto por agua)	Arequipa	Uchumayo
2009	Minera Southern Peru Copper Corporation	Islay	Cocachacra
2009	Minera ARCASEL SAC	La Unión	Huaynacotas
2010	Minera Bateas SAC, Fortuna Silver Mines Inc.	Caylloma	Caylloma
2012	Concesionario Víctor Obukhov	Caravelí	Acarí
2012	Catalina Huanca Sociedad Minera	Víctor Fajardo	Canaria
2012	Minera Barrick Misquichilca	Víctor Fajardo	Canaria
2012	Empresa Minera Bateas	Caylloma	Caylloma
2012	Compañía de Minas Buenaventura	Condesuyos	Cayarani

Fuente: Reportes de la Defensoría del Pueblo
Elaboración propia.

Junto a este marco general de crecimiento y conflicto, subrayamos que Arequipa es, después de Lima, la región con mejores indicadores de desarrollo económico y social, y es además la segunda región en aportar al PBI nacional. Por otro lado, en el Índice de Competitividad Regional (Incore) del Consejo Nacional de la Competitividad, Arequipa siempre está posicionada como la segunda o tercera región del país.

Los indicadores de desarrollo que destacan por ir en el sentido contrario son los índices de percepción sobre el entorno institucional. IPE (2014) muestra que el punto débil de Arequipa en el Incore es la percepción sobre el entorno institucional de la región, en la que termina ubicada en la posición 22 de 24 regiones, debido a los malos indicadores respecto a la percepción de la corrupción (puesto 16), rendición de cuentas públicas (puesto 23), ejecución de la inversión pública (puesto 21), percepción de la gestión pública (puesto 20), conflictos sociales (puesto 14), criminalidad (puesto 20), seguridad (puesto 18) y resolución de expedientes judiciales (puesto 13).

Respecto al estado de la administración pública regional, Arequipa tiene características comunes y particulares respecto al conjunto de gobiernos regionales. Características comunes porque, como en el resto de regiones, existe un problema de sobreposición de funciones y debilidades de recursos humanos.

El gobierno regional, por ello, se embarcó en una importante reforma organizacional, que en el papel permitiría una mejor coordinación de políticas públicas y reducción de duplicidad, fortaleciendo la gerencia general regional, convirtiendo las direcciones regionales en gerencias regionales, y desapareciendo las gerencias de desarrollo económico, recursos naturales y desarrollo social (ver cuadro 4: organigrama).

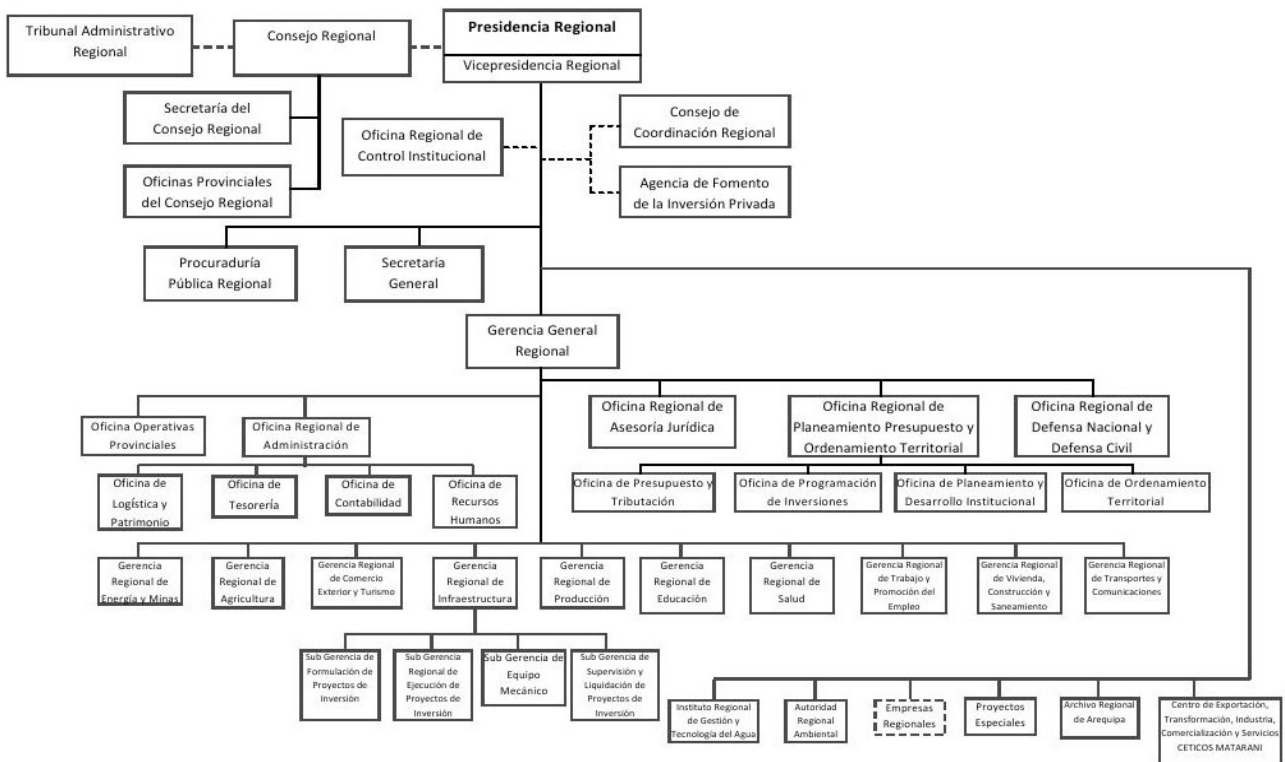
PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

Sin embargo, la visión desde las gerencias regionales que hemos recogido en nuestra experiencia profesional es que la alta dirección del gobierno regional no coordina lo suficiente con sus funcionarios sectoriales, ni con sectores más amplios del mundo económico y político. Esta es una percepción parcializada que sin duda tendría que ser corroborada por una mirada más acuciosa.

No obstante, es sintomática la existencia de dos planes de competitividad regional en elaboración, sin coordinación aparente, uno encargado a un consultor regional y otro a un consultor internacional, al tiempo que la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa mantiene una distancia con el gobierno regional, lo que es concordante con la mala percepción sobre la calidad institucional recogida por el Incore. Asimismo, el gobierno regional de Arequipa tiene características particulares porque –nuevamente basados en nuestra limitada experiencia de observación– el capital humano del aparato público es significativamente más alto que el de otras regiones.

En nuestras visitas hemos apreciado que el gobierno regional cuenta excelentes profesionales, tanto en la burocracia formal como en la asesoría de la alta dirección.

CUADRO 4
Organigrama del gobierno regional de Arequipa



Fuente: Sitio web del gobierno regional de Arequipa a octubre 2014

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, J.C. 2013, Orihuela, J.C. y Thorp, R. 2013, Thorp, R., Battistelli S., Guichaoua Y., Orihuela J. y Paredes M. 2014). El desarrollo basado en recursos naturales extractivos tiene múltiples dimensiones; su gestión es por naturaleza compleja. El cuadro 5 resume la perspectiva que enmarca nuestro análisis de propuestas de política:

CUADRO 5
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.

PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

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"> • Políticas y programas de ordenamiento territorial. • Espacios de encuentro y colaboración entre Estado, industria y sociedad. • Fortalecimiento del sistema regulatorio.

Fuente: adaptado de Orihuela, J.C. y Paredes, M. (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 extractivos. 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.

Resumiendo, bajo el marco analítico descrito, proponemos un cauteloso cuadro de propuestas de política que presenta: (i) fondos fiscales regionales, (ii) políticas de diversificación productiva, (iii) fideicomisos para la educación, (iv) fortalecimiento de la transparencia, (v) fortalecimiento de la institucionalidad regional para la gestión ambiental, (vi) políticas integradas de ordenamiento territorial, y (vii) el análisis de género como principio transversal en la gestión de políticas.

CUADRO 6

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. • Gastar en forma contracíclica.
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.



4. ANÁLISIS DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA

La discusión de las propuestas de política que continúa debe leerse a la luz del marco analítico presentado. En este documento seleccionaremos una propuesta de política que debería ser implementada en el gobierno regional 2015-2018. Sin embargo, como hemos señalado, no habrá una política pública que por sí sola haga la diferencia para la gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas, la cual deberá conceptualizarse de manera integral. Por ello, privilegiar una propuesta de política, no implica ignorar la naturaleza compleja del área temática trabajada. El cuadro 7 esquematiza los costos y beneficios de cada propuesta de política presentada en la sección anterior.

CUADRO 7

Costos y beneficios de las propuestas de política

Propuestas 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 propuesta 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, como las reglas fiscales que persiga el MEF. Consideramos que un fondo fiscal regional ayudaría a hacer más predecible y menos volátil la evolución del gasto público. Podría evaluarse con expertos en temas macroeconómicos y fiscales un menú de instrumentos alternativos y/o complementarios, o algún mecanismo equivalente a nivel supraregional.

Con la creación de fondos de ahorro regionales, se enfrenta el costo de contar con menores recursos para el gasto en años de “vacas gordas”, pero se gana el beneficio de contar con mayores recursos para el gasto en años de “vacas flacas”. Haciendo las sumas y las restas, el crecimiento en la región y la gestión del gobierno regional serán más estables y predecibles, creando un mejor entorno para la vida económica. La segunda propuesta de política es desarrollar políticas de diversificación productiva. Se trata de una opción de mayor complejidad técnica, toda vez que su implementación puede adquirir múltiples formas.

PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

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 autosostenibles 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. Revisando las apuestas de las élites políticas, encontramos que los gobiernos regionales en todo el país promueven grandes proyectos de infraestructura, por ejemplo en irrigación y en transporte, al tiempo que formulan planes para el desarrollo de parques industriales. En el caso de Arequipa, sobre lo primero, el gobierno regional promueve el financiamiento de la plataforma productiva de la región (ver gráfico 3). Los proyectos de la plataforma que destacan son la autopista Matarani-Arequipa, el megapuerto Corio, Majes-Siguas y otros proyectos de irrigación y el aeropuerto internacional La Joya, grandes proyectos de modernización, algunos con larga historia de haber sido formulados (GRA 2013). Sobre lo segundo, la apuesta es por el Nuevo Parque Industrial en Yura: los beneficiarios serían más de 1.500 pequeños empresarios, y sería un proyecto cofinanciado entre el gobierno regional y grupos empresariales.

GRÁFICO 3
La plataforma productiva de la región Arequipa



Fuente: Sitio web del gobierno regional de Arequipa (2013a).

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 un costo económico y político importante.

La tercera propuesta 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 redituará en el largo plazo.

La cuarta propuesta 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 los aspirantes a autoridades regionales podrían apoyar decididamente el proceso visibilizando el problema de la corrupción, fortaleciendo los sistemas de control internos, 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 la reducción del margen de maniobra para el uso de los recursos fiscales. El beneficio es el fortalecimiento de la ciudadanía y la institucionalidad general del gobierno regional.

La quinta propuesta 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. Dispersas como están en múltiples sectores, las funciones ambientales terminan fragmentadas y subordinadas a los intereses económicos del sector respectivo. 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 propuesta 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 propuesta es reducir la capacidad burocrática para la promoción de sectores económicos específicos (como el minero, el petrolero o el forestal). El beneficio es incrementar la capacidad burocrática para la planificación del desarrollo basado en recursos naturales y la gestión de conflictos socioambientales.

El siguiente cuadro resume quienes serían los ganadores y perdedores de cada propuesta planteada:

CUADRO 8
Ganadores y perdedores de cada propuesta de política

Propuestas de política	Ganadores	Perdedores
i. Establecimiento de un fondo fiscal regional.	<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.
ii. 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.
iii. 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.
iv. 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.
v. 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.
vi. 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.

Considerando la selección de una propuesta de política de las planteadas, se elige el establecimiento de un fondo fiscal regional.



5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS A CUATRO AÑOS

Respecto a la propuesta de política seleccionada, es decir el establecimiento de un fondo fiscal regional se definirán objetivos y resultados que deberán alcanzarse al finalizar el período de gobierno regional 2015-2018.

Para poner la política en contexto, en quince años Perú ha pasado en términos fiscales de la escasez a la abundancia, hoy la inversión pública alcanza un 6% del PBI y buena parte de esos recursos tienen su origen en los ingresos fiscales producidos por las industrias extractivas. En su revisión, independiente de la política fiscal de las últimas décadas, elaborada por encargo del MEF, CTPMM (2013) clasifica como principal fuente de incertidumbre para las finanzas públicas la fuerte exposición a la alta volatilidad de los precios de las materias primas, siendo la segunda fuente de incertidumbre la prociclicidad de las transferencias a gobiernos regionales y municipales.

En paralelo al crecimiento dependiente del boom de materias primas, el país experimentó un proceso de descentralización política y fiscal, con el aumento del porcentaje de los ingresos mineros asignados al canon minero regional. Como se discutió en la sección de diagnóstico, existe un crecimiento alto (aunque

volátil), y es de esperar que el crecimiento y su volatilidad sigan caracterizando el desarrollo de Arequipa. De allí que privilegiemos la propuesta de política del fondo fiscal regional, con el fin de lograr un horizonte de gasto público regional más predecible. La creación de este fondo no solamente permitirá una mejor gestión de las finanzas públicas en el corto plazo, sino que contribuirá a crear mejores condiciones para pensar el desarrollo económico regional en un horizonte de largo plazo.

Para ello, el diseño y la operación del fondo fiscal regional deberán estar en manos de expertos económicos independientes de la región o elegidos por la región, un consejo fiscal regional. En la experiencia internacional de la gestión fiscal de los gobiernos nacionales, es común encontrar que comités de expertos o consejos fiscales tienen a su cargo la proyección de variables claves para las finanzas públicas, como la proyección “estructural” del precio de las materias primas clave y el nivel del PBI (CTPMM 2013, Orihuela, J.C. 2013). Si las finanzas públicas regionales están tan expuestas a condicionantes externos (precios internacionales y política macrofiscal definida en Lima), tiene sentido que, con ayuda de expertos independientes identificados con la región, el gobierno regional de Arequipa también planifique el gasto con un horizonte macrofiscal multianual.

El fondo fiscal regional permitirá ahorrar ingresos extraordinarios para su gasto en un horizonte temporal mayor. En primer lugar, permitiría enfrentar una abrupta disminución del precio de las materias primas en un año particular. En segundo lugar, en un mediano plazo, una vez trazado un camino de estabilidad para la inversión pública regional y definido un horizonte de planeamiento de largo plazo, podría pensarse en asignar prudentemente una parte del fondo a inversiones de larga maduración, como la inversión y la innovación tecnológica. Es decir, el fondo fiscal regional puede facilitar una mejor gestión económica del desarrollo basado en recursos, mediante su asignación para la política macroeconómica contracíclica, la política microeconómica por la diversificación productiva, y la política de la inversión de la renta de recursos naturales no renovables en nuevo capital para el crecimiento sustentable.

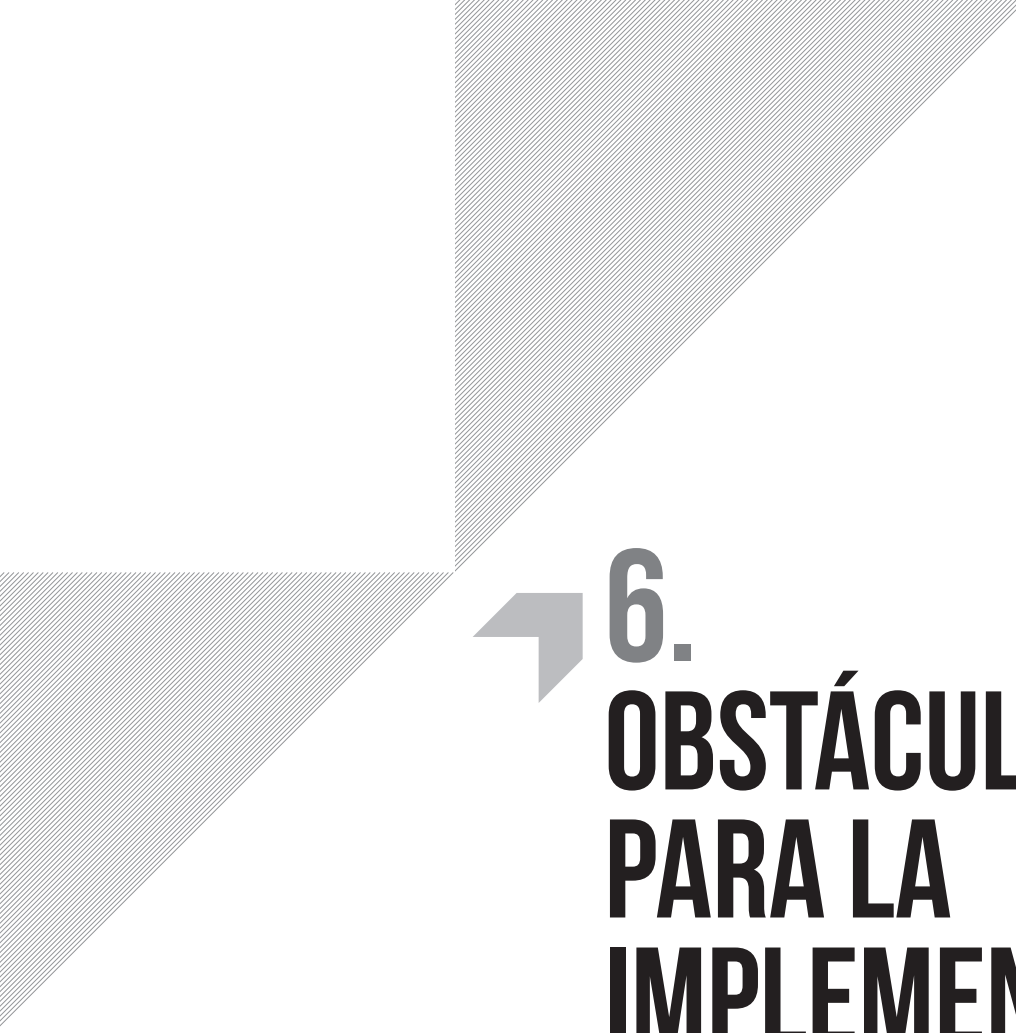
En la actualidad, la efectividad de los gobiernos regionales es evaluada con criterios contables, no con criterios económicos. Se argumenta que un gobierno regional (o municipal) es bueno o malo dependiendo de si logró, respectivamente, un alto o bajo nivel de ejecución respecto al presupuesto anual asignado. A la luz de la evidencia presentada (la de la volatilidad de los ingresos del canon), este criterio es erróneo: no se puede “aprender a gastar” S/. 100 millones más de un año a otro. Más bien, habría que levantar prudentemente la ceja ante tan rápido “aprendizaje”. Más allá de la velocidad de aprendizaje necesaria para ir a tono con los vaivenes de las transferencias a los gobiernos regionales, sabemos hoy poco sobre la calidad del gasto y su impacto.

Si definimos la carrera como “el que gasta más rápido gana”, crearemos expertos regionales en gastar rápido y sociedades regionales que se complacen de ello. Urge cambiar la meta-regla de juego a “gastar con prudencia y gastar bien”. Para ello definimos los objetivos específicos que listamos en el cuadro 9.

CUADRO 9

Propuesta de política seleccionada, objetivos específicos y resultados esperados

Propuesta de política seleccionada	Objetivos específicos	Resultados esperados a cuatro años
Establecimiento de un fondo fiscal regional.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un consejo fiscal regional, un comité de expertos independiente que asesore en aspectos puntuales la gestión de las finanzas públicas de la región. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité fiscal regional establecido y operando en forma regular y transparente (mínimo una reunión ordinaria anual).
	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un fondo fiscal regional, o un mecanismo fiscal de ahorro alternativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo fiscal regional (o mecanismo fiscal equivalente) establecido.
	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la volatilidad del gasto de inversión pública regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Volatilidad de la inversión pública regional menor a la del gobierno nacional.
	<ul style="list-style-type: none"> • Construir un horizonte de largo plazo para el planeamiento prudente del desarrollo económico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de inversión pública quinquenal es utilizado como herramienta de gestión económica del Estado y el sector privado.
	<ul style="list-style-type: none"> • Destinar parte de los beneficios del boom extractivo en inversiones de larga maduración (educación, innovación). 	<ul style="list-style-type: none"> • Élités políticas y empresariales definen el uso de parte de los activos del fondo en inversiones en capital humano e innovación tecnológica.



6. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SELECCIONADA

Como toda reforma que implica cambio en reglas de juego bien cimentadas, la propuesta de política planteada no es sencilla; su implementación requeriría de un fuerte liderazgo, tanto político como técnico.

Una primera dificultad está relacionada con las atribuciones de los gobiernos regionales en materia de política fiscal. La política fiscal es responsabilidad del MEF, aunque los gobiernos regionales tienen un conjunto amplio de atribuciones para el manejo de sus finanzas públicas. Lo que se plantea, en todo caso, es una política que, en armonía con los principios de responsabilidad fiscal defendidos por la autoridad económica nacional, permita al gobierno regional de Arequipa mejores condiciones para la planificación de su inversión pública. Así, la iniciativa podría desarrollarse en coordinación con el MEF, por ejemplo, como un experimento que podría facilitar normatividad de carácter más general para el conjunto de gobiernos regionales en el futuro. Más allá del trabajo técnico-normativo del MEF, sin embargo, la discusión aquí

planteada tiene como telón de fondo el debate político sobre las reglas del canon y la descentralización fiscal en general. Es un tema de alta sensibilidad política que ninguna de las tres últimas gestiones presidenciales ha querido enfrentar de lleno, si bien han existido iniciativas de técnicos gubernamentales en varios momentos.


En la actualidad, diversos anuncios de autoridades políticas del gobierno dan a entender que se estaría preparando una propuesta de reforma para su discusión en el Congreso. Junto a la preocupación pública por regiones y municipios que no reciben recursos fiscales por no producir minería, y a la preocupación por el caso de aquellas regiones y municipios que reciben extraordinarias transferencias por habitante, está la más reciente discusión sobre la necesidad de establecer mecanismos que reduzcan la volatilidad de la inversión pública regional. Actores políticos de las regiones productoras, por el contrario, suelen responder que no aceptarán ningún tipo de reforma del canon minero. Como resumen bien CTPMM (2013), aunque Perú es un país unitario y por tanto las reglas fiscales se definen formalmente en las instituciones nacionales de gobierno, cualquier intento de reforma requerirá un nivel de pacto político entre el gobierno central y los gobiernos regionales.

Un segundo y quizás más importante obstáculo es la oposición interna, dentro de la región. Los políticos regionales que defiendan una propuesta de política como la planteada estarán proponiendo una regla de juego que limitará su capacidad de gasto cuando los precios del oro o el cobre estén por encima de su nivel “estructural”. Es decir, los gobernantes que implementen una política de este tipo podrían estar creando mejores condiciones para la gestión de futuros gobernantes, de sus rivales políticos. Actores políticos rentistas y cortoplacistas serán la principal oposición a políticas públicas que vayan en la dirección esbozada. No solo los políticos cortoplacistas estarán en contra de esta medida, sino también los agentes económicos beneficiados por la práctica cortoplacista en la gestión del gobierno regional. Desde empresas constructoras contratistas hasta servidores públicos podrían oponerse activamente a una figura tipo fondo fiscal regional.

Finalmente están los obstáculos de orden político y técnico respecto a la operacionalización de la política. Por un lado, la elección del Consejo Regional Fiscal puede ser sumamente controversial. No existe una práctica extendida en la administración pública del país por instituciones de este tipo, de colaboración técnica público-privada. La conformación del consejo, por tanto, puede acarrear un conjunto de dificultades de orden político.

Por otro lado, la tarea para los expertos independientes tampoco es sencilla. No hay herramienta infalible en la ciencia económica para estimar “precios estructurales” de las materias primas, sino un conjunto de modelos estadísticos posibles para aventurar aproximaciones. Asimismo, cuán prudentes ser con el gasto público (es decir, cuánto ahorrar de los “ingresos extraordinarios” generados cuando los precios del cobre o el oro estén por encima de sus niveles estructurales) es ante todo una decisión política. El consejo de expertos tiene un rol asesor en base a su conocimiento profesional colectivo, pero las decisiones siempre tendrán naturaleza política.

Lo que una figura como el Consejo Regional Fiscal permite es contribuir en institucionalizar principios de gestión como la transparencia, la prudencia, el diseño de políticas en base al conocimiento, y el planeamiento de la gestión pública en un horizonte de largo plazo. Contribuye a dar forma a otra arena política.



7. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PROPUESTA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS

La implementación de esta propuesta de política requerirá un alto grado de apoyo político y técnico. El establecimiento de un fondo fiscal regional puede ser una idea rondando en las cabezas de algunos expertos preocupados por la volatilidad de las finanzas públicas regionales, pero no es una idea que circule en los medios políticos. La primera recomendación, por tanto, es crear el espacio para la discusión de esta propuesta y otras alternativas en función de los objetivos de mejorar la predictibilidad y calidad de la inversión pública regional producto de la renta minera.

Creemos que esta propuesta hace ganar a todos: al gobierno nacional, que verá posible reducir la oportunidad de “salvar” gobiernos regionales en crisis; la del gobierno regional, que tendrá un mejor marco

para la gestión de sus finanzas e inversiones; la del sector empresarial privado, que tendrá un ambiente económico e institucional más estable; y, la de la población, que experimentará los beneficios de un mejor gasto de inversión pública. La tarea política para lograr la viabilidad técnica, por tanto, es lograr alianzas en cada una de estas esferas.

El primer aliado potencial, por tanto, es el MEF. Un fondo fiscal regional exitoso puede ser un camino que permita avanzar hacia reglas y prácticas fiscales más prudentes. Por ejemplo, se podría facilitar un acercamiento entre los expertos independientes que elaboraron CTPMM (2013) para el MEF y los asesores económicos y expertos independientes del gobierno regional de Arequipa. El objetivo sería discutir libremente posibilidades de política para reducir la volatilidad de las finanzas públicas arequipeñas, pensando en respuestas desde el gobierno central y el gobierno regional.

Como toda organización gubernamental, el MEF es una entidad compleja. Está la autoridad política y las distintas dependencias técnico-normativas. Habrá funcionarios y asesores interesados en reducir la volatilidad del gasto, mejorar la calidad de la inversión regional, apoyar la gestión de los gobiernos regionales, etc., y habrá quienes no lo estén. No importa cuán pequeño sea el primer grupo, serán actores motivados en apoyar en el diseño, aprobación y operación de la opción de política, o una alternativa. Por los mismos motivos, también es importante buscar aliados en otros gobiernos regionales potencialmente interesados.

Una segunda recomendación es construir en base a y fortalecer las capacidades regionales. El comité de expertos, o consejo fiscal regional, debería estar integrado mayoritariamente por economistas arequipeños o con vínculos fuertes con la región. El fondo regional fiscal, medidas complementarias y/o un mecanismo alternativo, debería ser un producto arequipeño, defendido y manejado por profesionales de la región.

Acá le toca un rol a jugar a la universidad pública que –y el comentario es una observación para las regiones en general– recibe renta del canon minero, pero invierte poco o no invierte en estudiar los problemas del desarrollo generados por la actividad extractiva. Así, la discusión técnica sobre los problemas de la volatilidad de las finanzas públicas regionales aparece como una preocupación de Lima, cuando son las regiones las principales afectadas por ello.

Finalmente, este comité de expertos podría contribuir a repensar la estructura del gasto de inversión pública actual proveniente de las industrias extractivas. Si el fondo regional fiscal se convirtiera en un fondo soberano del mercado de capitales, la renta financiera generada podría invertirse en fondos para proyectos de innovación tecnológica. Asimismo, con la prudencia que amerita una herramienta en etapa inicial de implementación, parte del fondo podría destinarse a la inversión en capital humano regional.

8. HOJA DE RUTA

Finalmente, sugerimos la siguiente “hoja de ruta” a 100 días, un año y cuatro años:

CUADRO 11
Hoja de ruta para la implementación de la propuesta de política:
“Establecimiento de un fondo regional fiscal”

Anuncio de la decisión política.	100 días
Designación de un “consejo fiscal regional”, o comité de expertos independiente.	100 días
Estudio de la experiencia internacional en mecanismos de ahorro de la renta de industrias extractivas. Diseño básico del fondo regional fiscal.	Primer año
Establecimiento del fondo regional fiscal	Segundo año
Evaluación de la experiencia: recomendaciones para el próximo gobierno regional de parte del comité de expertos independiente.	Cuarto año

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

Gobierno Regional de Arequipa - GRA. (2012a). *Planes de Inversión 2012 Gobierno Regional de Arequipa*. Disponible en:
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/grupostrabajo/2011/grupopresupuesto.nsf/pubsfoto/D98398D5839E615F052579C7006FF99D/\\$FILE/ENEROAREQUIPA.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/grupostrabajo/2011/grupopresupuesto.nsf/pubsfoto/D98398D5839E615F052579C7006FF99D/$FILE/ENEROAREQUIPA.PDF)

Gobierno Regional de Arequipa - GRA. (2012b). *Plan de Desarrollo Regional Concertado de Arequipa 2012-2021*. Disponible en:
http://www.regionarequipa.gob.pe/convocatoria/pp2012/Avances_PRC2012.pdf

Gobierno Regional de Arequipa - GRA. (2013a). *Arequipa: Compromiso con la Inversión y con el País*. Disponible en:
<http://www.convencionminera.com/perumin31/encuentros/empresarial/jueves19/1150-juan-guillen.pdf>

Gobierno Regional de Arequipa - GRA. (2013b). *Plan Operativo institucional 2013 de la Gerencia Regional de Producción*. Disponible en:
http://www.regionarequipa.gob.pe/produccion/pdf/poi_2013.pdf

Gobierno Regional de Arequipa - GRA. (2013c). *Plan Operativo Institucional 2012 de la Gerencia Regional de Agricultura*. Disponible en:
http://www.agroarequipa.gob.pe/sites/default/files/plan_operativo_institucional_2013.pdf

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

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

Instituto Peruano de Economía - IPE. (2014). *Índice de Competitividad Regional - INCORE 2014*.

Karl, T. L. (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*. SNMPE: Lima.

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

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

Orihuela, J.C. (2013). *How do 'Mineral-States' Learn? Path-Dependence, Networks and Policy Change in the Development of Economic Institutions*. *WorldDevelopment*, 43(3), 138-148.

Orihuela, J.C. y Paredes, M. (2014). *Balance de la Experiencia Internacional Aplicable al Ordenamiento Minero de Colombia: Los Casos de Australia, Chile y Perú*. Preparado para el CIDER, Universidad de los Andes.

Orihuela, J.C. y Thorp, R. (2013). La economía política del manejo de las industrias extractivas en Bolivia, Ecuador y Perú. En A. Bebbington (Ed.), *Industrias extractivas. Conflicto Social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP, CEPES, GPC.

Orihuela, J.C., Huaroto, C. y Paredes, M. (2014). *Escapando de la Maldición de los Recursos Local: Conflictos Socioambientales y Salidas Institucionales*. Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.

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

Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Working Paper Series rwp04-047, Harvard University, John F. Kennedy School of Government.

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

Secretaría Técnica. (2012). *Plan de Competitividad de la Región Arequipa 2013-2021*.

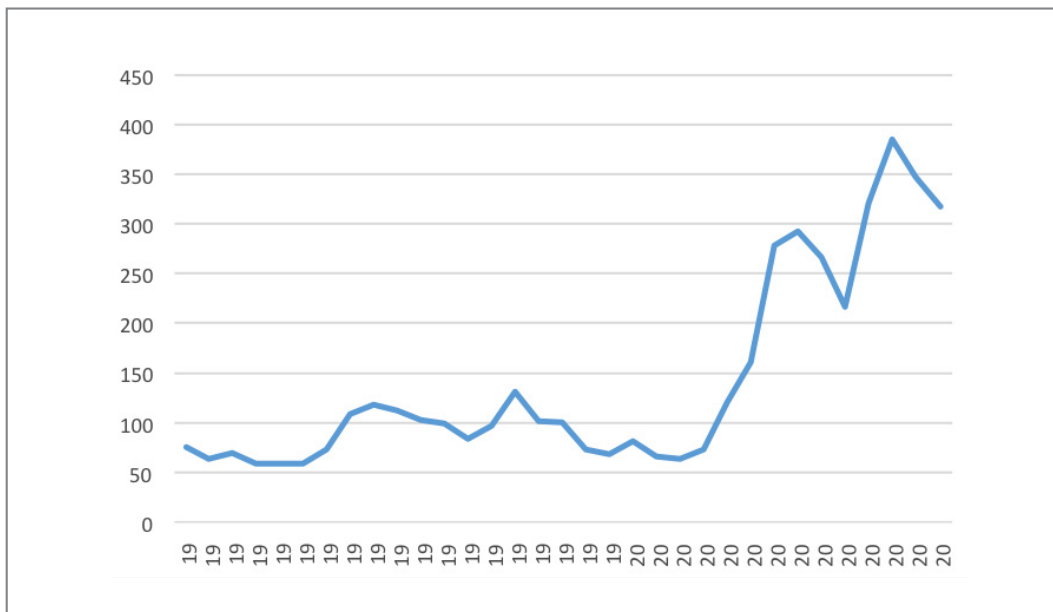
Secretaría Técnica, José Carlos Cuentas-Zavala Rondón, Arequipa, Diciembre de 2012. Documento PPT.

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

ANEXOS

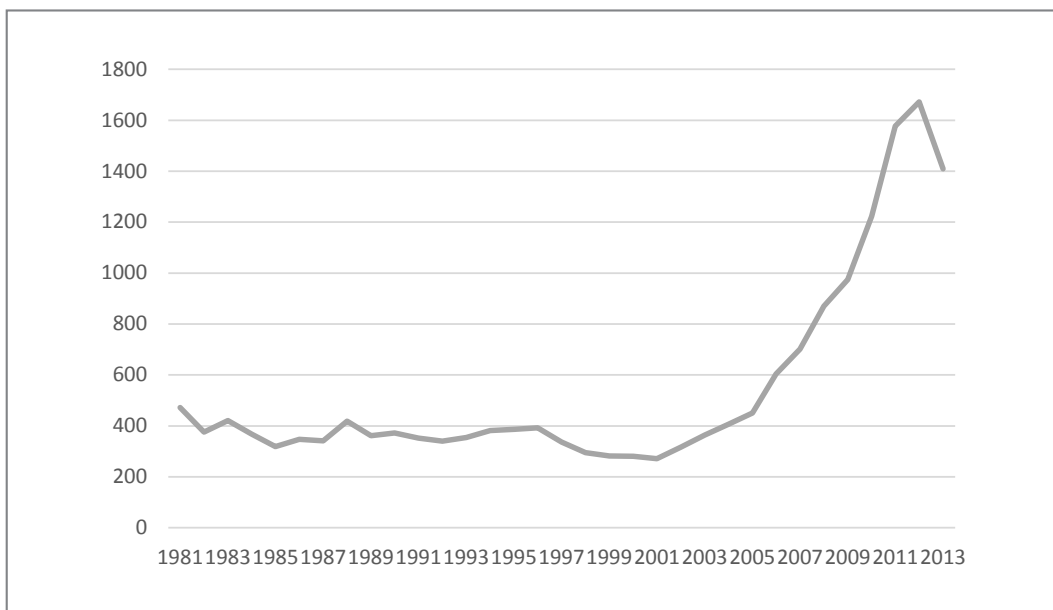
EVOLUCIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS MINEROS IMPORTANTES PARA AREQUIPA

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



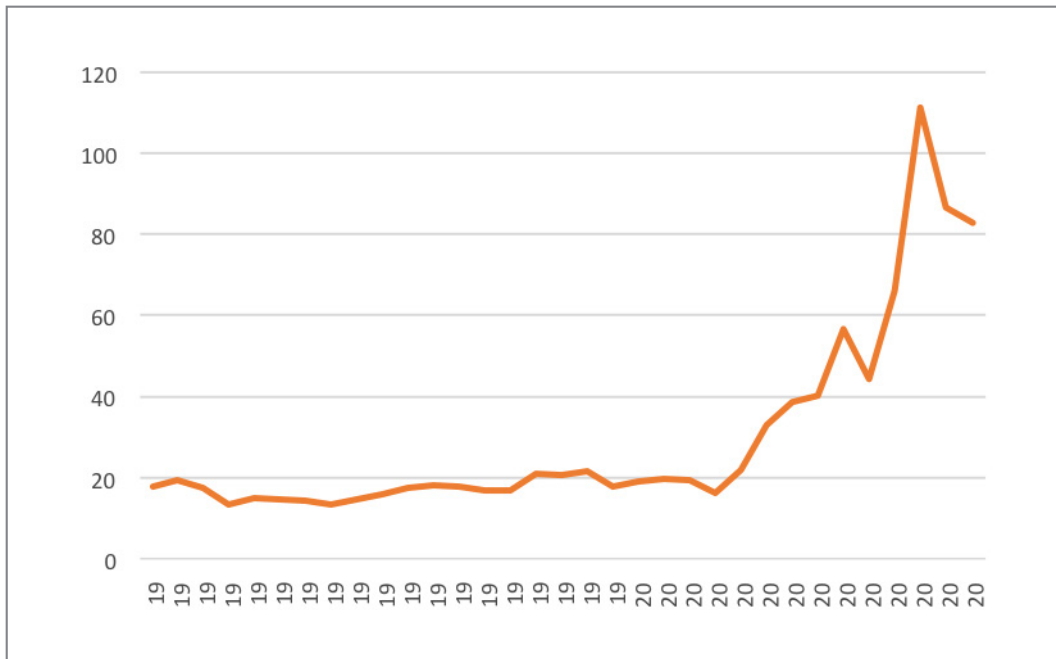
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

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



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

Gráfico A3
Precio del hierro (US\$/TM)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

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

AUSPICIADORES:



Al servicio de los personas y las naciones

ALIADOS ESTRATÉGICOS:

