

## ARTÍCULO DE REVISIÓN

# Gobiernos subnacionales, recursos naturales y pobreza en el Perú: La asignación de recursos del Canon 2001-2022

### RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la calidad de la gestión pública de los gobiernos subnacionales (municipios provinciales y distritales) en el Perú en las dos últimas décadas, específicamente de aquellos que tienen recursos naturales (mineros, petroleros, gasíferos) que se explotan, por lo que reciben importantes recursos tributarios vía canon, sobre canon y regalías, enfatizando en la ejecución presupuestal de inversiones, los proyectos priorizados y el impacto que estos vienen teniendo en la mejora de los niveles de vida y disminución de la pobreza en dichas zonas del interior del país. Se concluye que ha habido avances, pero se evidencia falta de planeamiento estratégico, inadecuada priorización de las inversiones, deficiencia en la gestión pública, bajos niveles de calificación del personal a cargo y el mantenimiento de brechas sociales que deberían haberse atenuado sustantivamente.

**Palabras Clave:** Canon; Recursos naturales; Gobiernos subnacionales; Gestión pública; Inversiones.

**Enrique Javier Cornejo  
Ramirez**

[ecornejor@unmsm.edu.pe](mailto:ecornejor@unmsm.edu.pe)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4683-9031>

Universidad Nacional Mayor de  
San Marcos, Facultad de Ciencias  
Administrativas, Lima, Perú

Presentado: 02/08/2023 - Aceptado: 30/09/2023 - Publicado: 31/12/2023

## INTRODUCCIÓN

El Perú es uno de los países más megadiversos del mundo y también es uno de los países más vulnerables al cambio climático y todo ello genera oportunidades y amenazas. Una de esas oportunidades está dada por la importante y variada dotación de recursos naturales disponibles y el impacto que su explotación puede generar en el crecimiento económico y en la mejora de los niveles de vida de la población.

La actividad económica generada implica importantes ingresos tributarios para el gobierno, parte de los cuales se distribuyen a los gobiernos subnacionales que se ubican en las zonas en donde están los correspondientes yacimientos mineros, petroleros o gasíferos, a través de los fondos de canon, sobre canon y regalías. La pregunta de investigación que surge es la siguiente: ¿Han contribuido estos recursos de canon, sobre canon y regalías a mejorar los niveles de vida de las poblaciones que viven en las zonas cercanas a los proyectos de explotación de recursos naturales?

Para responder a esta interrogante se ha revisado el estado del conocimiento sobre el tema a nivel internacional y nacional, y analizaremos mediante el método con enfoque cuantitativa y cualitativamente, el impacto que estos recursos vienen contribuyendo en la superación de los niveles de pobreza de regiones, provincias y distritos seleccionados.

### **Revisión de la literatura sobre políticas públicas de gobiernos subnacionales**

La problemática de la gestión pública es compleja y abarca muchos aspectos por lo que requiere un enfoque integral. Tiene que ver con temas de eficiencia y calidad en la gestión de los recursos presupuestales, con niveles de calificación y capacitación de los funcionarios públicos involucrados, con normas y reglamentos que lejos de facilitar los procesos los dificultan, con temas de logística y transparencia en las compras públicas, con deficiencia en la elaboración de estudios y expedientes técnicos o con complejos y, lamentablemente, cada vez más frecuentes casos de corrupción.

Si la problemática general de las políticas públicas es compleja, lo es aún más la gestión pública en los gobiernos locales y regionales,

que se conocen en la literatura como gobiernos subnacionales. En dichos niveles de gobierno los problemas antes citados se agravan, lo que impide cumplir los objetivos de descentralización, inclusión social, integración nacional, y disminución de la pobreza y la desigualdad.

Un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) sobre los planes nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe, señala que 12 de 16 países estudiados de la Región elaboran planes de inversión pública que incluyen participación ciudadana, coordinación con gobiernos subnacionales y rendición de cuentas. Sin embargo, recomienda que debe mejorarse la eficiencia en la inversión pública incorporando o mejorando criterios de priorización, con indicadores de producto/resultado y una explícita vinculación con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

En el mismo sentido, un informe del Banco Mundial (2021) sobre la capacidad de la gestión pública y el empoderamiento de los gobiernos subnacionales en el Perú, señala que se han hecho reformas para mejorar la gestión y el reporte de gasto, y que se transfirieron casi la totalidad de funciones sectoriales y recursos financieros a gobiernos regionales y municipios, pero sin tener en cuenta su preparación y capacidad.

Bonet-Morón y Pérez-Valbuena (2017), en un estudio del Banco de la República para la Región Caribe de Colombia, analizan las cuatro fuentes de ingresos con que financian sus proyectos los departamentos y municipios de esa Región, incluyendo las regalías por la explotación de petróleo. Concluyen que gran parte de los problemas socioeconómicos de la Región no se resolverán con más recursos financieros, sino con mayor transparencia y un uso más eficiente.

Este no es un tema solo de los países en desarrollo; también ocurre en las economías industrializadas. Así, Ishihara (2022) señala el caso de la Prefectura de Mie donde se introdujo “la gestión de desempeño y la contabilidad de base devengada”. Antes de ello, lo prioritario era el cumplimiento (que el saldo presupuestal quedara en cero) y no el costo ni la evaluación de resultados.

Otros autores enfatizan en el estudio del financiamiento de proyectos de infraestructura pública a través de las Asociaciones Público-Privadas (APP). Al respecto, Liu *et al.* (2022) evalúan este tipo de financiamiento en el caso de Australia. Señalan los autores que las Sociedades de Propósito Específico (SPE) -que se crean especialmente para ejecutar los respectivos contratos de concesión- suelen ser muy influenciadas y limitadas en su accionar por los inversionistas de deuda privada y prestamistas que participan en la estructuración financiera.

Ruiters y Matji (2016) analizan los modelos y el marco conceptual de las APP para el financiamiento de infraestructura de agua y saneamiento en los municipios de Sudáfrica. Identifican como factores clave de este financiamiento a la cantidad de deuda requerida, la capacidad de pago de la deuda, el análisis y transferencia de riesgos, la relación calidad-precio, y el contexto sociopolítico local.

Xu *et al.* (2015) desarrollan un modelo para determinar la estructura óptima de financiamiento a través de APP para construir viviendas públicas de alquiler en Hangzhou-China, concluyendo que la proporción óptima en la que participen los sectores público y privado dependerá del nivel de incertidumbre y de riesgo.

Levitt y Eriksson (2016) desarrollan un modelo de gobernanza para la prestación de servicios de infraestructura de APP en Australia Oriental. El modelo concluye que el gobierno debe priorizar los proyectos de infraestructura basados en un panel de infraestructura experto y no partidista.

Desde otra perspectiva, Novikova (2022) evalúa la importancia de invertir en infraestructura de investigación, como un aspecto sustancial para el desarrollo científico y tecnológico moderno. Considera que no solo hay que cuantificar las implicancias financieras del proyecto, sino también los impactos sociales más amplios a través de un análisis de la eficiencia económica, para lo cual propone un método que evalúe ambos aspectos.

Por su parte, Plzakova (2022) evalúa las inversiones en el sector turismo de la República Checa, con un enfoque local. Concluye que la combinación de inversión pública y privada es la

mejor manera de cubrir todos los aspectos del desarrollo local y que los beneficiarios directos deben participar en la respectiva evaluación.

Standar *et al.* (2021) evalúan las inversiones locales en energía renovable en Polonia, financiadas con recursos de la Unión Europea (UE). Este financiamiento exige transparencia en el gasto con la publicación de los datos y concluye que el impacto ambiental no se produce solo en un municipio en particular, sino que involucra a varios, por lo que hay que estimular la acción conjunta en este tema.

Slijepcevic (2018) evalúa el impacto de la crisis económica global en las inversiones de los gobiernos locales en Croacia. Se concluye que la crisis afecta las finanzas públicas de estos gobiernos y amplía la brecha preexistente de disparidades regionales que la Unión Europea busca cerrar, afectando el proceso de descentralización.

Mejía y Meneses (2019) analizan el papel de las élites políticas en el gasto público en gobiernos locales de Ecuador, señalando que las transferencias del gobierno central producto de las exportaciones de petróleo son la mayor fuente de ingresos de los gobiernos locales.

Tetreault (2020) analiza las políticas extractivistas en México desde fines del Siglo XX hasta las primeras décadas del Siglo XXI, distinguiendo cuatro etapas: i) Orientación Clásica; ii) Política Estatal; iii) Período Neoliberal, y iv) Nuevo Extractivismo.

Así, el estado del conocimiento en el tema debe llevar a profundas reflexiones para el caso peruano. Por lo general, en este tipo de proyectos existe una brecha entre la baja eficiencia financiera y la alta eficiencia económica a comparación de otro tipo de proyectos.

## ARGUMENTACIÓN

### **La equivocada gestión territorial, la división política en el Perú, la fragmentación y sus efectos en la descentralización y la pobreza**

De acuerdo con el mandato constitucional, el Estado peruano es uno e indivisible y su gobierno es unitario, representativo y descentralizado (Congreso de la República, 2022).

En la práctica, sin embargo, el Perú tiene una organización política que estimula la división y no la unión y que ha creado con el tiempo una visión de “compartimentos estancos” en cada región, provincia, distrito o centro poblado menor en el país.

Los antiguos peruanos, desde la Civilización de Caral, hace más de 5,000 años, vivían en armonía con la naturaleza. El agua (Yaku), la madre tierra (Pachamama) y las montañas (Apus) eran sus deidades; se organizaban con gran inteligencia para el aprovechamiento de su territorio dedicando las áreas productivas al aseguramiento de cultivos para la alimentación de la población y las tierras eriazas en zonas más altas para sus viviendas.

A lo largo de milenios, los antiguos peruanos se organizaban siguiendo y protegiendo la cuenca, con un sentido transversal de territorio, buscando lo que actualmente se llamaría un desarrollo sostenible y logrando la integración física de su territorio y de su población.

En los casi tres siglos de duración el Imperio Incaico, se aprovechó este conocimiento y prácticas ancestrales y se dividió el territorio en cuatro regiones o Suyos: Chinchaysuyo, Antisuyo, Collasuyo y Contisuyo. A excepción del Antisuyo, las otras tres regiones son transversales y, además, se diseñó y utilizó un camino que integraba longitudinalmente todo el territorio a lo largo de más de 5,000 kilómetros (el denominado Cápac Ñan). El Perú, antes de la llegada de los españoles, era un territorio integrado y en donde se vivía en armonía con la naturaleza.

Con el Virreinato, entre 1574 y 1784, se establecieron los corregimientos y repartimientos en función de los intereses de la Corona Española de extraer lo más rápido posible oro y plata para enviar a una metrópoli que todavía vivía en la época del metalismo o bullonismo<sup>1</sup>. La adecuada gestión territorial que había experimentado el Perú por milenios se cambió abruptamente por un régimen centralista que dividía el territorio con fines extractivos y sin considerar el impacto en la naturaleza.

<sup>1</sup> Se denomina metalismo o bullonismo a una doctrina económica que consideraba que la riqueza consistía en acumular metales preciosos (oro y plata). Se le considera una etapa primaria del mercantilismo y se desarrolló en España entre los Siglos XVI y XVII. También se dio en Inglaterra.

La presencia española produjo entonces una desarticulación social y productiva que hasta ahora padecemos.

A fines del Siglo XVIII, el problema se acentuó cuando se sustituyeron los corregimientos por las encomiendas en el contexto de las denominadas Reformas Borbónicas, que consistieron en importantes cambios en aspectos políticos, económicos, administrativos religiosos y culturales que se implementaron en España y en sus colonias para reforzar el poder monárquico, centralizar la administración e incrementar la recaudación impositiva.

El Virreinato se dividió en intendencias gobernadas por gobernadores que eran nombrados directamente por el Rey. Es con respecto a este régimen de intendencias que se establecen en los inicios de la República los primeros departamentos y provincias que ha sido el modo de dividir políticamente al país desde entonces.

En la década de los setenta del Siglo XX, el entonces gobierno militar estableció las denominadas Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES) y una década después, durante el gobierno del presidente Alan García (1985-1990), se hizo el primer esfuerzo serio y técnicamente sustentado de corregir esta división política en departamentos, al crear doce regiones con criterio de transversalidad, con una muy buena aceptación popular. A inicios de los años noventa, ya durante el gobierno de Alberto Fujimori, se dejó sin efecto ese proceso, argumentando dificultades burocráticas y presupuestarias (que existían, pero que debían corregirse y no dejar sin efecto el esfuerzo realizado), creándose los denominados Consejos Transitorios de Administración Regional que tampoco dieron resultados positivos.

En 2002, ya durante el gobierno constitucional del presidente Alejandro Toledo, se promulgó una nueva ley de regionalización, que creó las actuales regiones, pero sustentadas cada una en los antiguos departamentos. Así, el supuesto remedio resultó peor que la enfermedad.

Oswaldo Molina, de la Red de Estudios para el Desarrollo (REDES), señala al respecto: “El proceso de descentralización previsto en su diseño se estancó en el 2005 en la segunda

etapa, cuando un referéndum truncó el proyecto de creación de macrorregiones” (Molina, 2022, diapositiva 5).

El autor refiere que, en 2021, tras casi dos décadas de implementado el proceso de descentralización, no se han cumplido los objetivos buscados, lo que se evidencia en indicadores de hogares con acceso a servicios básicos. Así, por ejemplo, en el caso de la infraestructura de saneamiento, la cobertura en las regiones solo es del 74%, mientras que en Lima Metropolitana es del 93%. De otro lado, en lo que se refiere al acceso al Internet, la cobertura en regiones es del 40%, mientras que el correspondiente indicador en Lima Metropolitana es 67%.

Molina señala que hay cinco causas que explican el fracaso de la descentralización: deficiencias en el diseño, implementación acelerada, débil capacidad institucional, falta de personal técnico especializado, dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional, desigualdad e incapacidad de gestionar eficientemente el gasto.

El mismo Molina (2022), citando a Trivelli, se refiere a lo que esta autora considera como “condiciones mínimas para crecer”, en las que incluye: al menos 50% de la población objetivo tiene secundaria completa; hay al menos un centro de salud; el nivel de pobreza es menor al 43%; al menos existe una entidad que brinda servicios financieros; y se dan, al menos, elecciones locales.

Considerando estos criterios mínimos para llevar adelante procesos de crecimiento y desarrollo, la investigadora concluye: “Sólo 156 de los 1,874 distritos del Perú cuentan con estas condiciones mínimas. 1 de cada 3 peruanos vive en provincias donde ningún distrito cumple con estos mínimos. 3 departamentos no tienen un solo distrito que cumpla estos requerimientos” (Molina, 2022, diapositiva 16).

Claramente, los datos dicen que no se han cumplido con los objetivos con los que se inició este proceso de descentralización en 2002. Sigue la pobreza dura referida anteriormente y sigue la desigualdad entre regiones, provincias y distritos.

Esta es la historia resumida de decisiones erradas que en los últimos dos siglos han llevado al Perú a constituirse en un país en el que cada centro poblado menor quiere ser distrito; cada distrito aspira a ser provincia; cada provincia desea convertirse en Región (como si estas decisiones mejoraran el nivel de vida de sus pobladores), pero que estimulan la fragmentación del territorio, e incluso, en una región (Puno), hay quienes quieren independizarse del territorio peruano. De nada han servido -hasta ahora- las propuestas que hizo en 1938 el sabio y geógrafo peruano Javier Pulgar Vidal (1911-2003) distinguiendo en el Perú ocho regiones naturales con un criterio transversal y siguiendo la cuenca: Regiones Chala, Yunga, quechua, Suni, Puna o Jalca, Janca o Cordillera, Selva Alta o Rupa Rupa y Selva Baja.

A principios de 2023, el Perú se divide en 25 Regiones (a las que hay que agregar Lima Metropolitana, con un régimen especial), 196 provincias, 1,896 distritos y 2,465 Centros Poblados Menores. Aun cuando es evidente esta errada política a lo largo de la historia reciente, se sigue alimentando la fragmentación. En el Congreso de la República, existen varios proyectos de ley para crear nuevos distritos y provincias; y -para hacer más difícil la solución del problema- en la presidencia del Consejo de ministros hay, pendientes de solución, numerosas disputas territoriales entre distritos y provincias.

En Lima, la capital de la República, hay conflictos no resueltos entre distritos como Magdalena del Mar y San Isidro, entre Santiago de Surco y Villa El Salvador, entre Independencia y Comas. El agua, que con los antiguos peruanos era una deidad y fuente de unión (se trabajaba políticamente con autoridades a lo largo de la cuenca), ahora es fuente de conflicto, entre Moquegua y Arequipa o entre Ancash y La Libertad, por citar solo dos ejemplos.

La disputa es también por proyectos de infraestructura, como la ocurrida entre Cañete y Chíncha -al sur de Lima- por la ubicación de la planta de licuefacción de gas natural de Melchorita, o por disputas históricas como las que existen entre Jauja y Huancayo en la Región Junín o entre los distritos de Ollaraya y Unicachi en la provincia de Yunguyo en Puno.

Por si fuera poco, los políticos que pretenden ser autoridades municipales o regionales o congresistas incentivan la mayor fragmentación incluyendo en sus ofertas electorales y planes de gobierno la creación de nuevos distritos y nuevas provincias.

Entonces, las políticas públicas que se implementan en el país para lograr el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la desigualdad tienen un límite en su capacidad de lograr los objetivos buscados. Sin duda, como lo demuestra el sostenido crecimiento económico que experimentó el Perú entre 2000 y 2019, este tuvo un efecto claro en la reducción de la pobreza monetaria, reduciéndola del 54% al 20%. Luego, vino la crisis sanitaria del COVID-19 y los esfuerzos de reducción de la pobreza retrocedieron hasta ubicarse en cerca del 30% de la población.

La experiencia enseña que el crecimiento económico sostenido sí reduce la pobreza monetaria, pero no es suficiente para reducir la pobreza extrema, o pobreza “dura” que tiene que ver principalmente con el aislamiento en el que se encuentran millones de peruanos que viven en pequeños centros poblados, distritos y provincias pobres ubicadas en localidades no conectadas entre sí y alejadas de ciudades de mayor tamaño y, por lo tanto, carentes de servicios públicos básicos como agua potable y saneamiento, caminos, carreteras, puentes, electricidad, canales de regadío, drenajes pluviales, comunicaciones, así como infraestructura de salud y educación de calidad.

Estos servicios básicos tienen que ser suministrados por el Estado con los recursos provenientes básicamente de los impuestos recaudados, incluidos los recursos de canon, sobre canon y regalías que corresponden a la explotación de los recursos naturales que están destinados precisamente a las comunidades, distritos, provincias y regiones ubicados cerca de los respectivos proyectos de inversión. Cuando se menciona al Estado, no solo se habla del Gobierno Nacional (hasta ahora llamado comúnmente “Gobierno Central”), sino también de los Gobiernos Regionales y Municipales (denominados, estos últimos, “Gobiernos Subnacionales”).

En el presente trabajo se analizará en detalle los recursos del canon, sobre canon y

regalías. Contrariamente a lo que se puede esperar, no han logrado sacar de la pobreza a estas poblaciones cercanas a los referidos proyectos, mayoritariamente por una inadecuada priorización (que privilegia la construcción de monumentos, estadios y plazas de toros, nuevos locales del Municipio, remodelación de plazas, etcétera, antes que obras de agua o desagüe, drenaje pluvial, educación o salud), deficiente gestión (baja ejecución presupuestal, malos estudios técnicos, obras paralizadas, etcétera) y en otros casos, por insuficientes recursos.

### La importancia de la explotación de recursos naturales y los recursos por concepto de canon, sobre canon y regalías

El Perú es un país megadiverso en varios sentidos: económico, social, geográfico, y cultural y, en tal contexto, se cuenta con una variedad de recursos naturales que, a lo largo de la historia, se han explotado y se explotan con diversos resultados.

Como se aprecia en la Tabla 1, de acuerdo a información del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP, 2021), la distribución del PBI del Perú por sectores productivos revela que el sector manufactura participa con el 12.6% del total, el sector minería e hidrocarburos explica el 11.5% del total; el sector agropecuario representa el 5.9%; el sector pesca el 0.5%, el sector construcción el 6.8%, electricidad y agua el 1.9%, mientras que los sectores comercio y servicios explican el 10.5% y el 50.3%, respectivamente.

**Tabla 1**

*PBI por sectores productivos: 2021 (en millones de soles de 2007 y porcentajes)*

Sector	Valor	(%)
Agropecuario	32,684	5.9
Pesca	2,542	0.5
Minería e Hidrocarburos	63,482	11.5
Manufactura	69,379	12.6
Electricidad y Agua	10,200	1.9
Construcción	37,349	6.8
Comercio	58,125	10.5
Servicios	277,525	50.3
TOTAL	551,284	100.0

*Nota.* Adaptado de BCRP, 2021.

Es decir, entre los sectores agropecuario, pesca, minería e hidrocarburos, que explican la potencialidad y diversidad de recursos naturales, se tiene cerca del 18% de la producción nacional. Disponer de estos recursos naturales genera una riqueza potencial pero, para poder realmente convertir este potencial en riqueza tangible, es necesario ponerlos en valor lo que significa que, en los correspondientes proyectos de inversión, no solo es necesario disponer de recursos naturales y del correspondiente trabajo calificado, sino que también se debe contar con el capital necesario, financiamiento, tecnología, información, infraestructura, gestión empresarial, y es la combinación de todos estos factores productivos lo que permitirá lograr el objetivo deseado.

Sin embargo, existe la idea muy generalizada en la población de que el disponer de tal variedad de recursos naturales ya es condición suficiente para generar riqueza, puestos de trabajo y elevar los niveles de vida de las comunidades. Esta idea llevó a interpretar equivocadamente la conocida frase atribuida al sabio italiano Antonio Raimondi: “El Perú es un menidgo sentado en un banco de oro”. Especialistas y estudiosos de Raimondi han negado tal autoría, señalado que tal frase está muy lejos del pensamiento que tenía el científico.

Por supuesto que el poner en valor estos recursos para beneficio del país y generar un valor agregado de los mismos implica también la responsabilidad de elevar el nivel de vida de los peruanos que viven en las comunidades y regiones en las que se encuentran los respectivos proyectos de inversión. Para lograrlo, se destinan a este objetivo parte importante de los impuestos pagados por las empresas concesionarias, a través de los fondos de canon, sobre canon y regalías.

Solo el sector minero, por ejemplo, generó en el 2021 US\$ 44,684 millones por concepto de exportaciones (alrededor del 70% del total), y se constituye en la principal actividad exportadora en el Perú. En términos de generación de puestos de trabajo, el sector minero genera 152,581 empleos directos y otros tantos indirectos.

El canon minero constituye el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas

mineras; la regalía minera compensa a las regiones productoras parte de la contraprestación económica que pagan las empresas por la explotación de los recursos no renovables. De otro lado, el canon gasífero está constituido por parte de los ingresos que percibe el Estado por la explotación del gas natural y condensados, mientras que el canon y sobre canon petrolero es el derecho de las zonas donde se produce la explotación de petróleo, gas natural asociado y condensados.

En la Tabla 2 se puede observar que, solo considerando los recursos de canon y regalías en el sector minería, petróleo y energía, en el período 2009-2018, se asignaron un total de / 64,558 millones, de los cuales el 49% correspondieron al canon minero, el 26% al canon gasífero, el 14% al canon y sobre canon petrolero, y el 11% a las regalías mineras. Se trata de un monto significativo de recursos que deberían servir para mejorar los niveles de vida de la población que vive en las zonas donde se desarrollan los correspondientes proyectos de inversión, pero eso no está sucediendo.

**Tabla 2**

*Recursos por concepto de Canon y Regalías en el sector Minería, Petróleo y Energía en el período 2009-2018 (en millones de soles)*

Canon	Regalías (S/)
Canon minero	31,379
Canon gasífero	16,803
Canon gasífero	8,784
Regalías mineras	7,592
TOTAL	64,558

*Nota.* Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), 2019.

Los recursos disponibles provenientes de estas fuentes de financiamiento han seguido creciendo con el transcurrir del tiempo. Según la misma fuente (SNMPE, 2022), en los trece años que comprende el período 2008 y 2021, las transferencias a los gobiernos subnacionales por canon minero, canon gasífero, sobre canon petrolero y regalías mineras ascendieron a S/ 89,265 millones, los que fueron asignados en un 75% para los gobiernos locales y un 25% para los gobiernos regionales.

Desde el punto de vista de la distribución regional de estos recursos de canon y rega-

lías, Cusco es la región con mayores transferencias en el período analizado, con un total de S/ 25,496 millones, seguido de Ancash con S/ 13,151 millones, Arequipa con S/ 9,081 millones, y Piura con S/ 5,559 millones, concentrando estas cuatro regiones el 60% del total transferido.

De otro lado, considerando niveles de gobierno, son los municipios -como ya se ha señalado- los que reciben el mayor presupuesto por concepto de estas fuentes de financiamiento, pero esta distribución evidencia una gran disparidad.

De acuerdo con la legislación del canon<sup>2</sup> este se distribuye del siguiente modo: 20% del total recaudado para las municipalidades de la provincia o provincias en que se encuentre ubicado el recurso natural; 60% del total recaudado para las municipalidades provinciales y distritales de la Región en que se encuentra localizado el recurso natural, de acuerdo a la densidad poblacional; y 20% del total recaudado para los gobiernos regionales en cuyo territorio se encuentra el recurso natural. Es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la institución que se encarga de la referida repartición.

Esta distribución de los recursos del canon resulta claramente inadecuada, pues no responde a las competencias y necesidades de la población. En este marco, una municipalidad distrital puede recibir -y de hecho varias reciben- más recursos que un municipio provincial, sin contar con las competencias correspondientes, con el personal capacitado o con la escala o tamaño que le permita ejecutar proyectos de inversión de mediano o gran tamaño. De esta manera, la distribución vigente propicia la “atomización” y no la “integración” del corredor formado por la actividad minera, generando -como se ha señalado- concentración de recursos en unos pocos municipios que atesoran recursos sin utilizarlos o los utilizan sin priorizar adecuadamente.

Entre 2008 y 2021, los ingresos por concepto de canon, sobre canon y regalías de la actividad minera, petrolera y energética aportaron el 23% del presupuesto total de los gobiernos subnacionales, y el 34% del presupuesto total si solo se considera a los gobiernos locales. En 2021, uno de cada S/ 4 presupuestados para las

<sup>2</sup> Ley N°27506 o Ley del Canon, promulgada el 09 de julio de 2001.

municipalidades a nivel nacional provino de estas fuentes.

Estas son cifras promedio pues, en las regiones donde se ubican los respectivos yacimientos, el porcentaje es mayor. En el período de análisis, estos recursos cubrieron el 49% del presupuesto de los gobiernos subnacionales del Cusco, el 46% en Ancash, el 48% en Tacna y el 47% en Moquegua.

Dado que los recursos del canon, sobre canon y regalías solo pueden utilizarse en gastos de inversión pública, entre 2008 y 2021 estos ingresos representaron, en promedio, el 41% del presupuesto destinado a inversiones en los gobiernos subnacionales, alcanzándose un porcentaje superior al 70% en algunas regiones.

De acuerdo con la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (ComexPerú, 2022b), entre 2009 y 2021, el 76% del presupuesto que recibieron los gobiernos subnacionales por concepto de canon, sobre canon y regalías se destinó principalmente a financiar seis sectores: Transporte, planeamiento, educación, saneamiento, agropecuario, salud y saneamiento. En particular, los gobiernos locales priorizaron transporte, planeamiento, saneamiento, educación y medio ambiente.

Desde el punto de vista del objetivo prioritario de reducir la pobreza y la desigualdad, ¿son transporte y planeamiento los sectores que deben efectivamente priorizarse, o deben ser saneamiento, salud y educación?

### **La eficiencia en la gestión de los recursos presupuestales disponibles**

En un Informe Especial de ComexPerú (2022c), se señala que, entre 2010 y 2021, el presupuesto público asignado a los gobiernos locales se incrementó de S/ 22,887 a S/ 45,009 millones, lo que significó un crecimiento de casi 100% mientras que, en lo que respecta a los gobiernos regionales, el incremento fue de 127%, pasando de S/ 19,927 a S/ 45,287 millones.

En el año 2021, los gobiernos subnacionales captaron alrededor del 40% del presupuesto público total y el 63% de la inversión pública nacional. Esto último se explica, principalmente, por las transferencias que corresponden al

canon, sobre canon y regalías<sup>3</sup>, producto del importante crecimiento económico que se dio entre 2010 y 2019, con una tasa promedio anual de 4.5%. Se evidencia que los ingresos recaudados como producto de la explotación de recursos naturales son cada vez más importantes en el financiamiento de los presupuestos de gobiernos subnacionales.

Sin embargo, como ya se ha señalado, los mayores recursos presupuestales no se correlacionan con una mejora en la gestión de dichos recursos y su buena distribución. De un lado, se siguen creando nuevos municipios, lo que incrementa la atomización del gasto. De otro lado, los sistemas de transferencias de recursos presupuestales desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales no se basan en un estudio técnico que priorice el cierre de la brecha de infraestructura social, una adecuada estimación del costo de cobertura de los servicios, no se incluyen fondos para operación y mantenimiento, y se carece de mecanismos periódicos de estimación y actualización, así como no se hace el respectivo seguimiento.

El tema de la ineficiencia en el gasto público también alcanza a los recursos presupuestales destinados a obras de emergencia por desastres naturales. Tal es el caso de la denominada Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC), creada especialmente para reconstruir las zonas afectadas por el Fenómeno de El Niño Costero de 2017 en trece regiones del país<sup>4</sup>.

También hay estudios que analizan en detalle la gestión de recursos presupuestales en regiones o municipios específicos. Por ejemplo, ComexPerú (2022a), en otro estudio, analiza la eficiencia del gasto público en la Región Arequipa, una de las que recibe importantes recursos provenientes de canon y regalías por la explotación de recursos mineros y energéticos. Según el estudio, en el período 2008-2019 (previo a la

pandemia) Arequipa experimentó una tasa de crecimiento promedio anual de 4.7%, mientras que la tasa de pobreza monetaria disminuyó en el mismo período del 40% al 12%.

Se señala, sin embargo, que se mantienen problemas estructurales que hacen que todavía una parte importante de la población arequipeña tenga necesidades básicas insatisfechas. Entre las razones que explican esta situación, ComexPerú incluye la gestión de proyectos de inversión pública que, no obstante se ha duplicado en el período 2011-2021, apenas se ha ejecutado entre el 50% y 60% de los recursos presupuestados.

La investigación se concentra en la inversión pública en los sectores agricultura, educación, salud, saneamiento y transporte. Se estima que la brecha de infraestructura en saneamiento, transporte y electricidad de Arequipa asciende a S/ 3,885 millones (aproximadamente, US\$ 1,000 millones).

La ineficiencia en la gestión de los recursos queda evidenciada cuando se comparan los recursos disponibles para cerrar la brecha y la velocidad con que se ejecutan estos recursos. El estudio de ComexPerú propone varias acciones concretas para mejorar la eficiencia del gasto público en Arequipa, entre ellas, mejorar la metodología para la elaboración de los planes de desarrollo a nivel regional y local; establecer criterios mínimos para que las autoridades subnacionales orienten los planes de desarrollo concertado al cierre de las brechas sociales y de infraestructura, y reforzar la asistencia técnica y capacitación.

Toda esta problemática genera en la ciudadanía una sensación de desilusión y desconfianza en las autoridades regionales, locales y en el gobierno en general, en cuanto al inadecuado uso de sus tributos y la falta de transparencia de esos procesos, lo que afecta la institucionalidad democrática y crea el caldo de cultivo para propuestas populistas y radicales que complican aún más la situación. Incluso, algunos han creado la errada narrativa que señala que la pobreza y el abandono en que están muchas localidades en el país cercanas a proyectos mineros y energéticos se debe a que las empresas concesionarias no pagan sus impuestos o no cumplen con realizar las obras

3 Los ingresos provenientes de recursos del canon, sobre canon y regalías se consideran como Recursos Determinados (RD) en el Presupuesto General del Sector Público.

4 La Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) fue creada para reconstruir la infraestructura física dañada por el Fenómeno de El Niño Costero en trece regiones del país: Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Piura y Tumbes. El fenómeno antes referido ocurrió entre fines de 2016 y enero de 2017 y consistió en lluvias e inundaciones que produjeron 232,000 damnificados, más de 1,129,000 afectados, 26,000 viviendas colapsadas y 258,000 viviendas afectadas.

de infraestructura necesarias, aunque es claro que quien ha fallado es el Estado en todos sus niveles.

### **El caso del distrito de San Marcos en Ancash**

El caso del distrito de San Marcos, en el Callejón de Conchucos, provincia de Huari, en la Región Ancash, es emblemático para entender parte de la problemática del deficiente uso de los recursos del canon proveniente de la explotación de recursos mineros.

San Marcos está ubicado en la parte baja del Proyecto Antamina que es uno de los yacimientos de cobre más importantes del mundo<sup>5</sup>. Es el distrito que recibe mayores recursos presupuestales en todo el Perú, fundamentalmente derivados del canon y regalías mineras; sin embargo, su población adolece todavía de servicios públicos básicos y tiene una de las más bajas ejecuciones de su respectivo gasto presupuestal de inversiones.

En 2006, cuando me desempeñaba como presidente ejecutivo del Banco de la Nación del Perú<sup>6</sup>, tuve la oportunidad de conocer este bello distrito de la zona andina de la Región Ancash, cuando hice una visita a la agencia bancaria allí ubicada. En aquella ocasión conocí al alcalde del distrito quien me recibió con gran amabilidad. Yo había revisado los saldos de caja de libre disponibilidad que el distrito mantenía en el banco a esa fecha, los que superaban los S/ 400 millones, sin considerar los flujos futuros ya asegurados como consecuencia del canon y regalías que reciben regularmente.

Le pregunté entonces al alcalde si ya tenían cobertura total de los servicios básicos de agua y desagüe para sus pobladores. Me dijo que no, pero que ese tema le correspondía financiar al

<sup>5</sup> El Perú es el segundo productor mundial de cobre, después de Chile. Antamina es un complejo polimetálico que está situado a 4,300 msnm y produce cobre, zinc, bismuto, molibdeno, plata y plomo. Supone una inversión de US\$ 3,600 millones aportados por una alianza estratégica conformada por cuatro empresas líderes del sector minero mundial: B H Billiton, Glencore, Teck y Mitsubishi Corporation.

<sup>6</sup> El Banco de la Nación es una institución que actúa como agente financiero del Estado Peruano y cuenta con la red de agencias y oficinas más grande del país. Fue fundado en 1966 y, hacia 2022, contaba con un total de 638 agencias ubicadas en todo el Perú, incluyendo distritos en los cuales es la única oferta bancaria. El autor de este ensayo fue presidente ejecutivo del Banco entre 2006 y 2007.

gobierno nacional. Entonces, ¿en qué gastaban principalmente sus recursos? Una parte importante los mantenían en depósitos líquidos y otros recursos los habían invertido en algunos proyectos como pistas, veredas, pequeñas obras de canalización, losas deportivas y otras obras menores. En un distrito cercano, Chavín de Huántar, también receptora de recursos del canon y regalías mineras, la obra pública de la que se sentían más orgullosos era la construcción de una nueva plaza de toros.

Por supuesto, las obras mencionadas cuentan con aprobación de la población, igual que obras que se hacen en otras provincias y distritos que cuentan con canon, tales como monumentos, nuevos locales del municipio o de la comunidad, etcétera, pero ¿acaso no sería absolutamente comprensible priorizar las obras públicas de agua y saneamiento, electrificación, drenaje pluvial, construcción y equipamiento de centros de salud o de instituciones educativas?

El problema no solo ha continuado sino se ha acentuado. Hacia fines de 2021, el distrito de San Marcos contaba ya con recursos en la caja y de libre disponibilidad que superaban los US\$ 1,000 millones, en un inexplicable ejemplo de atesoramiento inútil y de inadecuada priorización de proyectos de inversión. Estudios recientes señalan, refiriéndose al caso del distrito de San Marcos:

San Marcos es (...) el distrito más rico del Perú, ya que fue el que más dinero recibió por concepto de canon y regalías mineras en el 2021. Sin embargo, es uno de los distritos con peor ejecución a nivel nacional. El año pasado, solo gastó el 36% del total de los recursos recibidos por estos conceptos. (Luna, 2022, párr. 1)

Y añade las reveladoras cifras del déficit de infraestructura básica que se mantiene:

Las brechas sociales y económicas en San Marcos son muy grandes. Alrededor de 3,000 hogares no tiene acceso a la red de desagüe, el 99% de las pistas están sin pavimentar, se requiere construir 10 colegios para cerrar la brecha de infraestructura educativa, el 15% de

niños padece desnutrición crónica y el 82% de la superficie agrícola no cuenta con sistema de riego (8,231 hectáreas). (Luna, 2022, párr. 2)

### **Sin planeamiento, sin capacidad de gestión y con hechos de corrupción**

San Marcos es solo un ejemplo de los muchos que hay en el Perú, donde el problema no es la falta de recursos financieros, sino la falta de un adecuado planeamiento estratégico y una evidente incapacidad para gestionar adecuadamente dichos recursos.

Al respecto el informe de Luna señala:

Solo en el 2021, se dejaron de invertir S/ 466 millones, con lo que se pudo haber construido 7 centros de salud o utilizar menos de la mitad de estos recursos no gastados (S/ 173 millones) en cerrar la brecha de acceso a agua, saneamiento y electricidad del distrito.

Para abril del 2022, se tenía 24 proyectos paralizados que suman una inversión de S/ 191 millones. En la gestión actual, entre el 2019 y el 2021, el distrito recibió S/ 248 millones para proyectos de transporte urbano, pero solo ejecutó el 20%, a pesar de que casi el 100% de las pistas de San Marcos están sin pavimentar. (Luna, 2022, párr. 4-5)

Molina (2022), citando un informe de la Contraloría General de la República para todos los niveles de gobierno, señala que, a junio de 2022, había 1,704 obras paralizadas en los gobiernos locales con una inversión no ejecutada de S/ 6,983 millones, y 274 obras paralizadas en los gobiernos regionales con una inversión pública no ejecutada de S/ 12,854 millones. En el caso del gobierno nacional, en la misma fecha, había 368 obras paralizadas con una inversión comprometida de S/ 9,893 millones.

El problema de la corrupción es también un factor clave en el desempeño de los gobiernos subnacionales. Al respecto, un informe de Ojo Público (Montaño, 2022) muestra cifras demoledoras. Es así como los 25 gobernadores regionales que fueron elegidos para el período 2018-2022 tienen investigaciones pendientes en el Ministerio Público; 21 de ellos registran

procesos en curso por presuntos delitos de corrupción; 8 gobernadores regionales no pudieron completar su período de gestión como resultado de esos procesos; y, existen, en la Procuraduría Anticorrupción, 196 investigaciones en curso contra autoridades regionales por presuntos delitos de corrupción (Montaño, 2022)

Sin duda, la alta incidencia de los casos de corrupción solo es una muestra de la crisis política que vive el país desde hace un tiempo, que se expresa en partidos políticos débiles y sin rumbo, ausencia de nuevos liderazgos y de propuestas actualizadas que tengan en cuenta el interés ciudadano.

Esta complicada realidad no solo es explicable por la falta de planeamiento y por la deficiente gestión, sino por la existencia de una “mentalidad” todavía paternalista, en la que se considera que los recursos del canon, sobre canon y regalías son “nuestros recursos” y “los podemos usar en lo que consideremos más conveniente”, aún si hay temas prioritarios no atendidos. Temas básicos como infraestructura de agua y desagüe, educación o salud pública son responsabilidades que se le atribuyen al gobierno nacional.

Lo contradictorio es que, en muchos casos, autoridades y dirigentes anti mineros, principales responsables del inadecuado uso de los recursos del canon, están permanentemente azuzando a la población para bloquear carreteras y accesos a las minas, exigiendo más recursos, en un claro engaño y práctica populista. Así, se llega al absurdo que provincias y distritos que cuentan con recursos financieros no atienden sus necesidades básicas.

### **Los resultados alcanzados en los principales municipios con Canon**

En la Tabla 3, se puede observar interesantes resultados. Se comparan las cifras de ejecución presupuestal de inversiones en los 18 provincias o distritos en seis regiones que reciben el mayor monto de canon, sobre canon y regalías en el Perú.

Solo en 2022, según cifras del MEF (2023), estos dieciocho distritos<sup>7</sup> o provincias tuvieron

<sup>7</sup> Entre los dieciocho distritos incluidos en la muestra de los que reciben mayores ingresos por concepto de canon se encuentra Me-

**Tabla 3**

*Ejecución presupuestal de inversiones y pobreza en distritos con mayor Canon: 2009-2022 (en millones de soles y porcentajes)*

Región	Distrito	PIM (millones de US\$)	Ejecutado	Pobreza 2009	Pobreza 2018
Ancash	N.Chimbote	249.8	52.20%	21.40%	13.80%
Ancash	San Marcos	995.9	37.40%	16.40%	24.80%
Ancash	Santa (P)	364.8	35.00%	24.50%	14.80%
Arequipa	Cerro Color.	197.6	48.20%	18.00%	9.10%
Arequipa	Paucarpata	115.7	89.00%	23.50%	8.30%
Arequipa	Yarabamba	304.3	21.50%	22.40%	15.70%
Cusco	Echarate	149.8	79.30%	48.10%	23.20%
Cusco	Espinar	207.2	69.00%	64.40%	30.90%
Cusco	Megantoni	356.6	50.70%	n.d.	33.60%
Cusco	Pichari	183.1	72.20%	58.70%	30.70%
Moquegua	M. Nieto	205.1	78.80%	18.80%	8.10%
Moquegua	Torata	115.2	81.90%	11.10%	6.10%
Piura	Piura (P)	142.9	56.20%	16.90%	9.80%
Piura	Pariñas	132.7	50.70%	18.00%	15.60%
Piura	Tambogrande	122.7	51.20%	43.80%	38.10%
Tacna	G.Albarracin	205.9	86.80%	14.20%	18.70%
Tacna	Ilabaya	135.5	68.80%	1,1%	6.90%
Tacna	Ite	125,9	66.40%	7,0%	7,0%

*Nota.* (P) Municipio Provincial n.d: información no disponible

*Nota.* Adaptado del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2023; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2010; INEI, 2020.

un presupuesto inicial mejorado para inversiones ascendente a S/ 4,311 millones (equivalente a US\$ 1,141 millones), más del 70% de los cuales provienen de recursos de canon, sobre canon y regalías. Sin embargo, en promedio, estos gobiernos subnacionales solo ejecutaron el 61% de ese presupuesto, llegando algunos de ellos a ejecuciones muy bajas como Yarabamba (21.5%) en Arequipa o Santa (35%) y San Marcos (37%) en Ancash.

Se constata entonces una ejecución presupuestal de inversiones ineficientes que dejan muchos proyectos sin ejecutar y recursos presupuestales sin utilizar, mientras la población de esas localidades sigue teniendo serias limitaciones en la provisión de los servicios públicos básicos. Dos temas adicionales que ha-

bría que investigar -y que no se analizarán en el presente trabajo- son la calidad y prioridad de los proyectos ejecutados (teniendo en cuenta las brechas sociales existentes) y si lo que figura en las estadísticas del MEF como presupuesto ejecutado (devengado) es el avance real en obras físicas o solo ejecución (transferencia) financiera.

La Tabla 3 también muestra que, en la gran mayoría de los gobiernos subnacionales incluidos en la muestra, con fuente en cifras oficiales del INEI, la pobreza monetaria disminuyó sustantivamente entre 2009 y 2018, lo que contradice la narrativa que se hace comúnmente sobre el tema, en el sentido que las zonas con explotación de recursos naturales que tienen derecho a canon, sobre canon y regalías no han mejorado sus niveles de pobreza. Habría que hacer el mismo análisis para evaluar la pobreza en términos de necesidades básicas insatisfechas, de acuerdo con la metodología de Naciones Unidas.

gantoni, que fue creado el 06 de julio de 2016 y comprende los territorios donde se encuentran los lotes del Gas de Camisea y donde viven las comunidades nativas machiguengas. Esa es la razón por la cual no se dispone de la cifra de pobreza para ese distrito el año 2009 en la tabla 3.

Llama la atención, sin embargo, y amerita un análisis más profundo, lo ocurrido con la pobreza en el distrito de San Marcos en Ancash y en los gobiernos subnacionales muestreados de Tacna; en todos ellos la pobreza monetaria aumentó en lugar de disminuir entre 2009 y 2018, y todo esto es anterior a los efectos adversos que tuvo en la pobreza la Pandemia del COVID-19.

## CONCLUSIONES

### Conclusiones y propuestas de solución a la compleja problemática

Lo primero que se debe señalar, en función a todo lo analizado, es que el proceso de regionalización basado en los departamentos no funcionó y se requiere replantear la estrategia con macrorregiones y mancomunidades transversales, que gestionen adecuadamente las cuencas, con ciudades intermedias para proveer servicios básicos a la población más pobre que hoy vive en lugares aislados y con un sustantivo cambio de mentalidad en la gestión del territorio en el Perú. Ello no es una tarea fácil. Requerirá mucho diálogo, convencimiento y consensos mínimos. Hacerlo tomará varios gobiernos e incluso cambios constitucionales, pero hay que empezar la tarea.

La corrupción generalizada y la poca transparencia e ineficiencia en la gestión deben corregirse, repensando el proceso de asignación de recursos a los gobiernos subnacionales, estableciendo políticas específicas que eviten la corrupción y estableciendo oficinas técnicas que ayuden en la gestión de proyectos a regiones y municipios.

También es necesario fortalecer el capital humano de municipios y regiones evitando la excesiva rotación de funcionarios con cada nueva autoridad, mejorar los criterios de asignación de recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)<sup>8</sup> y del Fondo de Com-

pensación Regional (FONCOR)<sup>9</sup> para tratar de disminuir las disparidades existentes y mejorar la coordinación y la ejecución conjunta de proyectos de interés común.

Definitivamente, una parte sustancial de la mejora en la gestión del gasto público en los gobiernos subnacionales pasa por revisar la manera como se asigna y se priorizan proyectos con recursos del canon, sobre canon y regalías.

Se requiere gestionar con planeamiento estratégico a nivel regional y local. Existen planes nacionales y también planes sectoriales y operativos institucionales, en el marco de los cuales deberían orientarse los proyectos de inversión pública en los gobiernos subnacionales. Así, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2022)<sup>10</sup> ha elaborado y se ha aprobado oficialmente el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050<sup>11</sup>.

La pregunta que surge inmediatamente es: ¿La asignación de recursos presupuestales, el uso de los recursos de canon, sobre canon y regalías y la priorización de proyectos de inversión pública en los gobiernos subnacionales, contribuye al logro de esa visión al 2050 que se plantea de un “desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible en todo el territorio nacional? De acuerdo con lo analizando en este trabajo la respuesta es que no se está avanzando en ese sentido.

Otro tema relevante se relaciona a la elaboración de estudios técnicos de mala calidad. Como se sabe, la variedad de los proyectos de inversión pública pasa necesariamente por la elaboración de los estudios de pre-inversión (desde el perfil hasta la factibilidad) y del correspondiente Expediente Técnico. La relación causa-efecto es muy simple: Si hay malos estudios, habrá malos proyectos.

8 El FONCOMUN fue creado por el Decreto legislativo N°776, Ley de Tributación Municipal del 15 de noviembre de 2004 y cuenta con un respaldo constitucional (Numeral 5 del Artículo 196º de la Constitución Política del Perú). Su objetivo es promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, priorizando las ubicadas en las zonas más alejadas y deprimidas. Forman parte del FONCOMUN, el Impuesto a la Promoción Municipal (93.95% del total), el impuesto al Rodaje (6.12 % del total) y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo (0.13% del total).

9 El FONCOR obtiene recursos provenientes de procesos de concesión, así como de recursos asignados presupuestalmente. Fue creado por la Ley N°27783 del 17 de julio de 2002 y se distribuye proporcionalmente entre los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación; se usan exclusivamente en proyectos de inversión regional.

10 El CEPLAN fue creado por Decreto Ley N°1088, aprobado el 28 de julio de 2008. Este organismo ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y es el responsable de la elaboración de los planes estratégicos nacionales.

11 El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 fue aprobado por Decreto Supremo N°095-2022-PCM el 28 de julio de 2022.

En este aspecto, hay que fortalecer la capacidad de los funcionarios de los gobiernos subnacionales para formular, ejecutar y supervisar proyectos de inversión pública. Es importante anotar el hecho de que, muchas veces, las empresas encargadas de la elaboración de estos estudios técnicos no tienen el perfil y la experiencia necesaria para realizar tal labor.

Propuestas interesantes al aspecto sugieren el acompañamiento del MEF para mejorar la calidad de los respectivos proyectos de inversión; facilitar el apoyo de organismos consultores de ingeniería de reconocido prestigio en tal tarea; realizar acuerdos de cooperación con facultades especializadas de universidades y establecer oficinas de gestión de proyectos (PMO), principalmente en los casos en los que se abordan proyectos de mediano o gran tamaño y que tienen un impacto macrorregional. En todos los casos, los esfuerzos deben ir orientados prioritariamente al cierre de las brechas socioeconómicas en las respectivas localidades, para lo cual se necesita también sensibilizar a la población beneficiada para que apoye el proceso y se priorice adecuadamente.

En búsqueda de un trabajo colaborativo, las empresas mineras podrían financiar la contratación de equipos técnicos para los proyectos de sus zonas de influencia. Las propias empresas concesionarias pueden contribuir de manera efectiva para constituir esos equipos técnicos de apoyo.

Se requiere, de otro lado, revisar la legislación vigente para el uso de recursos del canon, sobre canon y regalías, de manera que estos se puedan también utilizar para la investigación científica así como los gastos de operación y mantenimiento, pues uno de los problemas que se observan en los proyectos de inversión pública en diferentes localidades del país es que no hay un seguimiento post-inversión y así existen centros de salud y hospitales terminados de construir pero no equipados; equipos que dejan de utilizarse por falta de mantenimiento, entre otros problemas.

## REFERENCIAS

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). (2021). *Memoria 2021*. BCRP. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2021/memoria-bcrp-2021.pdf>

Banco Mundial. (2021). Fortaleciendo la capacidad de gestión del Sector Público y empoderando a los gobiernos subnacionales del Perú. *Reseña de resultados*. <https://www.bancomundial.org/es/results/2021/11/12/building-public-sector-management-capacity-and-empowering-subnational-governments-in-peru>

Bonet-Morón, J. y Pérez-Valbuena, G. (2017). *Financiamiento y Calidad del Gasto Social en la Región Caribe Colombiana*. Banco de la República. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana No. 262. [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6979/dtser\\_262.pdf](https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6979/dtser_262.pdf)

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2022). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/campa%3%B1as/11228-peru-plan-estrategico-de-desarrollo-nacional-al-2050>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Los planes nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe*. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. Nota de planificación para el Desarrollo, No. 11. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/los-planes-nacionales-de-inversion-publica-en-america-latina-y-el-caribe>

Congreso de la República del Perú. (2022). *Constitución Política del Perú*; Lima, mayo 2022.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2010). *Mapa de Pobreza Provincial y Distrital*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/3C36E4B5A642FC-9C05258123005A59F1/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_mapa\\_pobreza\\_2009.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3C36E4B5A642FC-9C05258123005A59F1/$FILE/1_pdfsam_mapa_pobreza_2009.pdf)

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2020) *Mapa de Pobreza Provincial y Distrital*. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf)

Ishihara, T. (2022). Public sector reform and public management theory-Cases of Japan. *Management Review*, 24:11, 1653-1662. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1893093>

Levitt, R. y Eriksson, K. (2016, 19 de octubre). Developing a governance model for PPP infrastructure service delivery based on lessons from Eastern Australia. *Journal Of Organization Design* 5, article number: (7) (2016). <https://doi.org/10.1186/s41469-016-0009-3>

- Liu, L.; Clegg, S. y Pollack, J. (2022). Power relations in the finance of infrastructure public-private partnerships projects. *International Journal of Project Management*, 40(7), 725-740. <https://www.sciencedirect.com.unmsm.lookproxy.com/science/article/pii/S0263786322001004?via%3Dihub>
- Luna, J. (2022). San Marcos: Una muestra más del mal uso del dinero generado por la minería. Semanario 1119 de ComexPerú - Sociedad de Comercio Exterior del Perú. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/san-marcos-una-muestra-mas-del-mal-uso-del-dinero-generado-por-la-mineria>
- Mejía, A., y Meneses, K. (2019). Who benefits? Inter-governmental transfers, subnational politics and local spending in Ecuador. *Regional and Federal Studies*, 29(2), 219-247. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1556644>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2023). Seguimiento de la Ejecución Presupuestal-Consulta Amigable. <https://www.gob.pe/14613-seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable-modulos-de-consulta-de-gasto-presupuestal>
- Molina, O. (2022). La descentralización fallida, ponencia desarrollada en Seminario “Descentralización y Gestión Pública” organizado por ComexPerú - Sociedad de Comercio Exterior del Perú el 03 de setiembre de 2022. <https://www.comexperu.org.pe/foro>
- Montaño, F. (2022) Corrupción descentralizada: 84% de gobernadores regionales son investigados. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/3680/el-84-de-gobernadores-regionales-son-investigados-por-corrupcion>
- Novikova, T. (2022). Investments in research infrastructure on the project level: problems, methods and mechanisms. *Evaluation and Program Planning*, 91(2022), 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2021.102018>
- Plzakova, L. (2022). Evaluation of Investments in the tourism sector with a local focus. *Evaluation and Program Planning*, 94(2022), 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2022.102151>
- Ruiters, C. y Matji, M. (2016) Public-Private partnership conceptual framework and models for the funding and financing of water services infrastructure in municipalities from selected provinces in South Africa. *African Journals Online. Water SA*, 42(2). <http://dx.doi.org/10.4314/wsa.v42i2.13>
- Slijepcevic, S. (2018) The impact of the economic crisis and obstacles to investments at local level. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 62-79. <http://dx.doi.org/10.24193/tras.55E.5>
- Sociedad de Comercio Exterior del Perú (Comex-Perú). (2022a) Análisis del Gasto Público en Arequipa; Lima. <http://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-gasto-arequipa-001.pdf>
- Sociedad de Comercio Exterior del Perú (Comex-Perú). (2022b) Análisis de las Finanzas Públicas Subnacionales en el Perú (Edición Especial). <http://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-finanzas-publicas-001.pdf>
- Sociedad de Comercio Exterior del Perú (Comex-Perú). (2022c). Análisis del Canon, Sobre Canon y Regalías (Edición Especial). [www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-canon-001.pdf](http://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-canon-001.pdf)
- Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). (2019). El Canon, sobre canon y las regalías en el Perú: 2009-2018 (cifras actualizadas en noviembre de 2019). <https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/el-canon,-sobrecanon-y-las-regal%C3%A1das-en-el-per%C3%BA/cifras-actualizadas-en-noviembre-del-2019.html>
- Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). (2022). El Canon, sobre canon y las regalías en el Perú: 2009-2018 (cifras actualizadas en noviembre de 2022). <https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/el-canon,-sobrecanon-y-las-regal%C3%A1das-en-el-per%C3%BA/cifras-actualizadas-en-noviembre-del-2019.html>
- Standar, A.; Kozera, A. y Satola, L. (2021) The Importance of local Investments co-financed by the European Union in the Field of Renewable Energy Sources in Rural Areas of Poland. *Energies* 2021, 14 (2), 450. <https://doi.org/10.3390/en14020450>
- Tetreault, D. (2020). The new extractivism in Mexico: Rent distribution and resistance to mining and petroleum activities. *World Development*, 126, 1-10. <https://doi.org/10.1016/J.worlddev.2019.104714>
- Xu, Y.; Peng, Y.; Qian, Q., y Chan, A. (2015). An Alternative Model to determine the finance structure of PPP-bond Young Graduate apartments in China: A case study of Hangzhon. *Sustainability*, 7(5), 5720-5734. <https://doi.org/10.3390/su7055720>

**Conflicto de intereses**

El autor declara que no existe conflicto de intereses.

**Contribución de los autores**

Enrique Javier Cornejo Ramirez (autor principal): conceptualización, curación de datos, análisis formal, adquisición de fondos, investigación, metodología, administración del proyecto, recursos, software, supervisión, validación, visualización, redacción (borrador original, revisión y edición).