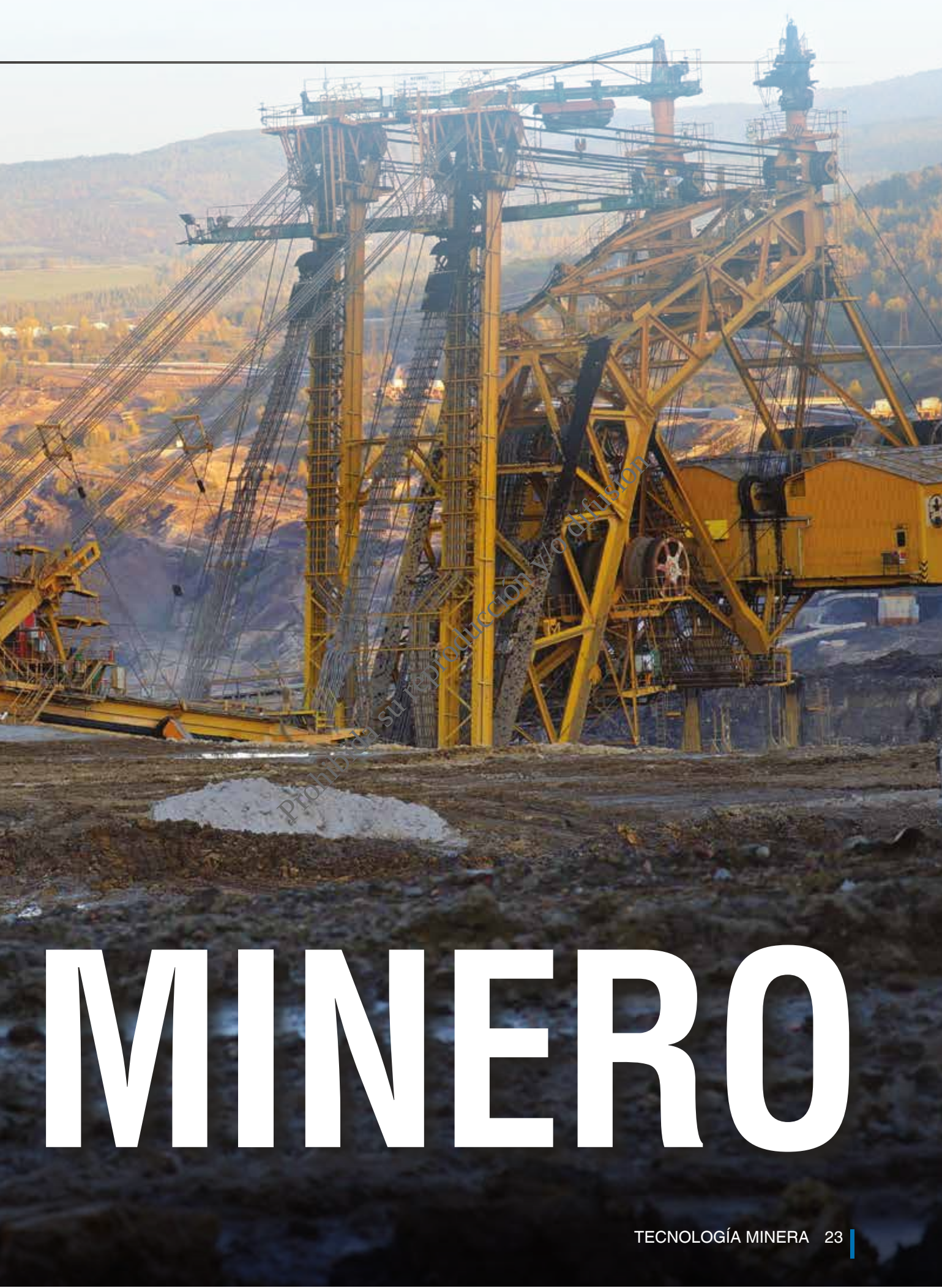




Prohibida su reproducción o difusión

LOS DESAFÍOS DEL CANON



Prohibida su reproducción y/o difusión

MINERO

Por:
Carlos Casas Tragodara.
 Investigador CEMS de la
 Universidad del Pacífico.



La minería es importante para el país no tanto por su participación en el PBI sino porque es responsable del 60% de nuestras exportaciones, tiene una participación importante en la tributación que varía entre el 5% y 20%. Como podemos ver un primer factor que resalta es la alta volatilidad de los impuestos que pagan las empresas mineras. Estos están asociados a las utilidades de las empresas que están altamente vinculadas, a la vez, a los precios internacionales de los metales.

Dado que los precios de los minerales varían significativamente en el tiempo, el canon que reciben los gobiernos locales y regionales también es muy volátil. Debemos recordar que el canon no es un impuesto per se, sino que es una participación del impuesto a la renta que pagan las empresas extractivas. En el caso del canon minero es así. El resultado para los gobiernos regionales y locales

es que de un año a otro pueden ver recudirse sus recursos de canon en un 50% y otros años puede darse un incremento de más de 100%. Esto es una de las razones de la conflictividad que se observa en zonas mineras.

Las municipalidades se quejan de que les recortan los recursos y que se “centraliza” porque les dan menos canon, pero no dicen nada de que gastan poco cuando tienen ingentes recursos que pasan a sus cuentas como ahorros y que pueden usarlos cuando los ingresos por esa fuente disminuyan. Mientras tanto la población se siente insatisfecha porque las obras que los benefician no llegan. Todo ello genera un cóctel propicio para la conflictividad.

**El canon
no es un
impuesto
per se, sino
que es una
participación
del impuesto
a la renta
que pagan
las empresas**



Todo lo anterior nos genera la necesidad de hacer reformas respecto al canon para evitar los efectos dañinos que se observan. Esto no quiere decir que el canon deba eliminarse. Existe una lógica económica para su existencia. El punto es que como el territorio de donde se extrae el mineral pierde riqueza entonces debe ser compensado. Esta compensación debe estar orientada a crear las condiciones para que el territorio sea sostenible desde el punto de vista económico y social una vez que la actividad extractiva se retire porque es temporal. Deben crearse condiciones permanentes que permitan el crecimiento económico del territorio. Esto es la lógica de la existencia de las

transferencias intergubernamentales ligadas a los recursos generados por la actividad extractiva.

Sin embargo, de la teoría a la práctica existe una buena brecha y escuchamos cada vez hablar de que el proceso de descentralización es fallido, que no cumple los objetivos para los que fue diseñado y que no debemos perder de vista: mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esto no nos debe llevar a pensar a que es necesario recentralizar el país debido a que en todo el mundo la tendencia hacia una mayor descentralización es palpable. El reto es aún mayor, debemos mejorar un barco que está en marcha y hacerlo sin que este pare.

Volviendo a los efectos de la minería en la economía podemos mencionar que la actividad exploratoria es vital debido a que nuevos descubrimientos de yacimientos llevan a que aumente el capital de un país creando las condiciones para un crecimiento sostenido. Se estima que el impulso del crecimiento es importante porque un yacimiento descubierto lleva a un proyecto que cuando entra en una etapa de construcción genera actividad económica y luego con la mayor producción aumentan las exportaciones y la recaudación lo que a la larga lleva también a un aumento del canon lo cual debe beneficiar a las comunidades en las zonas de influencia de las empresas mineras. Esto nos muestra que es posible contar con mayores recursos por los gobiernos locales y regionales para desarrollar obras que mejoren la competitividad de los territorios. Esto nos muestra la importancia para las zonas mineras de contar con inversión minera.

Otro efecto del canon es que mejora la distribución del ingreso de las personas. Se ha encontrado que un incremento del precio de los metales, lo que está asociado a un mayor canon, disminuye la disparidad de los ingresos en una zona que cuenta con minería. Esto surge porque la demanda por mano de obra que trae la inversión minera produce que los sueldos se incrementen en aquel sector que no está vinculado directamente a la minería a una mayor velocidad que lo que ocurre con los sueldos directamente vinculados a la minería. Este efecto es transitorio por lo que es necesario contar con más inversión y otras intervenciones del Estado como el desarrollo de infraestructura para que el círculo virtuoso se dé y convertir la maldición de los recursos naturales en bendición.

Hay otros aspectos en donde el efecto del canon es perverso y afecta la gobernanza de los territorios. Por ejemplo, los distritos que tienen una



mayor proporción de sus ingresos totales provenientes del canon tienden a desarrollar más conflictos y que la duración de estos sea mayor. La razón es justo lo que ya hemos descrito: Contar con muchos recursos pone en evidencia la ineficiencia de la burocracia local y regional. Los sueldos bajos y los pocos conocimientos y habilidades de los funcionarios explican porqué tenemos bajos niveles de ejecución o que ésta sea de baja calidad sin contar con los casos de corrupción que son frecuentes. El resultado general será que la población estará insatisfecha y la tensión irá en ascenso.

Por otro lado, se ha encontrado evidencia de que la mayor presencia del canon genera menores resultados en la educación de los niños. Las municipalidades destinan parte de su presupuesto a la educación y donde hay canon el resultado es una menor calidad de la educación medida por las evaluaciones que realiza el Ministerio

de Educación. El mecanismo parece ser que se desarrolla infraestructura, pero no todo el gasto corriente que implica contar con una buena educación. Tener más colegios sin buenos profesores genera un mal resultado.

¿Todos estos resultados nos deben llevar a proponer eliminar el canon? A pesar de todo creo que la respuesta es negativa. En el país tenemos más recursos que antes pero el principal problema es que estos no llegan a las personas de una manera efectiva. Este es un problema transversal que no solo afecta a los gobiernos subnacionales sino al nacional también. Esto significa que debemos “limpiar” las tuberías mediante las cuales los recursos llegan a los ciudadanos en la forma de los bienes y servicios que necesitan. En las zonas donde se cuenta con canon el problema se exagera debido a que los presupuestos se suelen incrementar por varios múltiplos y excede la capacidad de gastar de las municipalidades.



Es posible contar con mayores recursos por los gobiernos locales y regionales para desarrollar obras que mejoren la competitividad de los territorios.



Por ello es que el gobierno nacional debe buscar activar mecanismos como el Fondo de Adelanto Social cuyo objetivo es ir preparando a las comunidades donde se desarrollará actividad extractiva a que reciban infraestructura por adelantado y a la vez se vayan construyendo capacidades para cuando lleguen el canon y las regalías a las arcas municipales y regionales estén mejor preparadas para hacer un gasto eficiente.

Un punto adicional es que los sueldos de los funcionarios encargados de realizar los gastos de inversión deben ser proporcionales al presupuesto que manejan y contar con una proporción variable de su sueldo sujeto al logro de resultados. La capacitación también debe mantenerse, pero puede crearse un régimen especial para estos funcionarios de tal forma que haya estabilidad y, por ende, continuidad y se evite la alta rotación.

Mejoras en la fórmula de reparto del canon también pueden introducirse, pero vender esos cambios es más delicado y dependerá del peso que tengan los que pierden versus los que ganan. El cambio no implica reducir el monto que recibe un departamento sino mejorar la distribución del mismo para disminuir la disparidad fiscal que se genera entre los distritos del mismo departamento. Por último, el establecimiento de fondos de estabilización del canon que permitan generar ahorros cuando los montos son elevados para utilizarlos cuando haya una caída del mismo evitaría los mecanismos perversos que se activan debido a la alta volatilidad mencionada al inicio de este artículo.

Como vemos, la agenda es amplia, pero debe atacarse de inmediato porque de lo contrario seguiremos en un ambiente de conflictividad y adverso al desarrollo de la actividad minera que no podemos darnos el lujo como país de perder. ■