

Por: Gustavo Ávila/Marisa Glave
gavila@desco.org.pe/mglave@desco.org.pe

¿Responsabilidad Social o Fondos Públicos? Del aporte voluntario a obras por impuestos, o un camino hacia la privatización de lo público

La semana pasada el diario El Comercio anunció el interés del BCP en invertir, a través del mecanismo de obras por impuestos, en mejoras para la Universidad San Antonio Abad del Cusco. Evidentemente nadie puede negar la necesidad imperiosa de desarrollar proyectos para modernizar la precaria situación en la que se encuentran las universidades públicas en el Perú. A primera vista resulta entonces una muy buena noticia.

Sin embargo, las noticias merecen una segunda y tercera revisión, para quienes nos dedicamos al análisis de las políticas públicas y al debate en torno a la ejecución de recursos del Estado. Por eso invitamos a poner atención al primer párrafo de la noticia en mención que dice así: *“Como parte de los programas de responsabilidad social, el Banco de Crédito del Perú (BCP) estaría interesado en participar en el mecanismo de Obras por Impuestos (Oxi) para universidades, así lo afirmó hoy Pablo de la Flor, gerente de la división de asuntos corporativos de la firma”* (Ver nota [aquí](#)).

El subrayado, nuestro, muestra la conexión de ideas sobre las que queremos llamar la atención. El mecanismo de obras por impuestos, sobre el que retornaremos en una próxima nota de análisis del GPC, plantea la posibilidad de que las empresas adelanten el pago de su impuesto a la renta a través de la ejecución de inversiones que hayan sido definidas previamente como prioritarias por el Estado, en alguno de sus niveles. En el caso de las industrias extractivas, son obras que serán pagadas con los recursos del canon.

Esto plantea dos temas de fondo. Uno, recursos que el Estado captaría para ejecutar directamente, dejan de ser ingresados a las arcas públicas y son “administrados” por las empresas privadas, sin pasar por “el engorroso proceso” de contrataciones, compras y adjudicaciones de obras públicas. Pero, ¿dejan de ser fondos públicos? Nuestra respuesta es que no. Siguen siendo recursos del Estado, y por tanto, su inversión en obras sigue siendo parte del componente de bienes y servicios públicos que brinda el Estado. En tanto son fondos públicos, se entienden como abiertos al público, es decir no son secretos. Están sujetos a la vigilancia ciudadana y pueden ser fiscalizados. Por lo expuesto, el mecanismo de obras por impuestos no puede, no debiera tampoco, ser entendido como un aporte o contribución de las empresas en el marco de su política de responsabilidad social.

El segundo aspecto es el referido a la planificación del uso de recursos públicos. En el caso del canon, que es el que GPC sigue permanentemente como parte de su programa de vigilancia ciudadana, un gobierno regional o municipal puede priorizar bajo el mecanismo Oxi

un conjunto de obras de infraestructura comprometiendo sus ingresos futuros por canon. Considerando la volatilidad de dichos ingresos, como se ha visto el año pasado y éste, el mecanismo compromete y pone en riesgo la capacidad de ejecución de los futuros gobiernos sub-nacionales utilizando fondos provenientes de la explotación de los recursos naturales. Pero a la vez pone en cuestión la capacidad de planificación de estas inversiones y el verdadero impacto a futuro de estas obras. Veamos por ejemplo, Echarate, distrito con menos de 50 mil pobladores, que puede usar con autorización del MEF un total de S/. 1,373 millones de soles bajo el mecanismo de obras por impuestos, monto que será renovado año a año según cálculos del MEF.

EL GPC alerta sobre la necesidad de prestar atención a este giro hacia la privatización de la administración de los recursos públicos del Estado por dos razones: (i) la ausencia de mecanismos de regulación y control del uso eficiente de los recursos; (ii) la necesidad de garantizar que su uso se haga a nombre del Estado y como un servicio y no a nombre de un privado y como parte de su RSE. El Estado parece estar renunciando a jugar su rol en la provisión de infraestructura y servicios públicos.

Este debate, que vincula la idea de “responsabilidad social” con el manejo de fondos públicos o cuasi públicos, lo ubicamos en el año 2012, cuando terminó el llamado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP) creado el año 2006. Si hacemos un poco de memoria, difícil en estos tiempos, pero muy necesaria para entender el origen de algunas decisiones, el PMSP es resultado del debate producido en el Perú desde el 2005 en torno a la “sobre ganancia” de las empresas por la explotación de recursos naturales, que son propiedad de la nación, producto del incremento del precio de los minerales en el mercado internacional.

Volvamos nuevamente a una noticia del diario El Comercio, pero de inicios del 2012. Dice así: “Domingo Drago, gerente de relaciones externas de Xstrata, indica que se debe evaluar la posibilidad de revisar algunas opciones para evitar que se rompa lo avanzado en la relación con las zonas de influencia [con fondos del PMSP]. En ese sentido, indicó que una opción podría ser amoldar al sector el sistema de obras por impuestos, con la finalidad de que tanto los gobiernos regionales y locales como las empresas puedan definir los proyectos de mayor alcance tanto a nivel local como regional”. (Ver nota [aquí](#))

Como hemos señalado desde el 2005 en que empieza el ciclo de “sobre ganancia” de las empresas mineras, algunas voces en el debate público reclamaron la necesidad de implementar algún tipo de gravamen, que permitiera que el Estado aumente su participación de la renta generada por la extracción de materias primas. Así se gestan propuestas como la regalía minera, el hoy llamado gravamen minero o el impuesto especial a la sobre ganancia minera. Pero en el 2006, pese a que existía una opinión pública favorable a la creación de algún impuesto, el Estado optó, a través del gobierno de Alan García, por crear el PMSP, que, como lo dice su decreto de creación era “voluntario, extraordinario y temporal”.

El total de empresas firmantes de los convenios del PMSP fueron 40. Cada una de ellas colocó un fondo que va desde los 260 mil hasta los 775 millones de soles. El monto total del PMSP ascendió a 2,285 millones de soles, que debieron ser ejecutados por las empresas mineras en las zonas de influencia de sus proyectos, debiendo constituirse comisiones técnicas de coordinación donde participen las empresas mineras, junto a representantes de sociedad civil y autoridades locales. La ejecución de estos fondos, que son como decimos

“cuasi públicos” -en tanto reemplazaron la implementación de un gravamen- y a la vez son compromisos formales de ejecución con el Estado sustentados en convenios suscritos entre la autoridad pública y la empresa minera, estuvo en manos de las empresas aportantes.

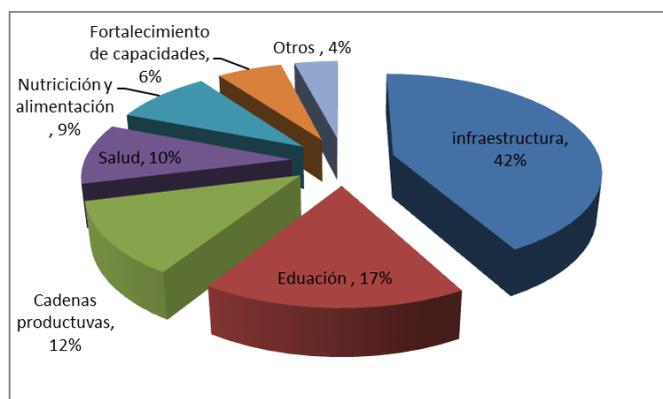
Este PMSP, en tanto era una especie de “ventana” a una nueva manera de administrar fondos públicos o cuasi públicos, y generaba algunas dudas, particularmente en sectores de sociedad civil expertos en seguimiento de industrias extractivas, contó con un diseño de gestión innovador aunque no necesariamente respetado en la ejecución. Entre las medidas de gestión queremos resaltar éstas: (i) un modelo de gestión participativa; (ii) prioridades de gasto orientadas a la lucha contra la pobreza; (iii) un mecanismo de evaluación permanente y transparente, que incluía “línea de base”, estudios de “medio término” y estudios de “impacto final”.

El GPC publicó cinco reportes de vigilancia del PMSP, detallando los niveles de ejecución y los tipos de obras priorizados. Como parte de este ejercicio de vigilancia, el GPC señaló públicamente que las comisiones técnicas eran débiles o inexistentes, las líneas de base se construyeron en muy pocos casos y los estudios de medio término – también realizados parcialmente- presentaban limitaciones. Adicionalmente, el GPC ya señalaba en el 2011, que en varios territorios el uso de los fondos del PMSP era confundido con obras de responsabilidad social de las empresas¹.

En el último reporte de **vigilancia** se da cuenta del avance de ejecución: habiéndose depositado el 100% de los recursos, sólo se habría ejecutado a diciembre del 2011, en que el programa debía haber terminado, el 65% del total. Pero lo más sorprendente es que habiendo transcurrido dos años y medio de esta fecha, algunas empresas aún no hayan terminado de gastar dichos recursos. Este nivel de desempeño en la ejecución afecta el primer argumento vertido por los promotores de la ejecución privada de recursos públicos, la eficiencia y eficacia. Los Gobiernos Regionales y Locales, criticados por sus niveles de ejecución, ese mismo año ejecutaron un promedio de 66% de sus recursos. (Ver reporte [aquí](#))

En el gráfico 1, elaborado para el último reporte de vigilancia del PMSP del GPC, se puede apreciar que, al igual que en el caso de los GR y GL, la mayor parte de los recursos se destinó a obras de infraestructura, lo cual podría evidenciar que la ejecución de fondos públicos por parte de las empresas privadas de puede estar también sujeta a la presión ciudadana de “ver” los resultados de la acción.

¹En el eje de lineamientos específicos del PMSP se señala expresamente: “Los proyectos o programas priorizados a ser ejecutados como parte del fondo, no deben confundirse con los compromisos sociales asumidos por las empresas, ya sea los contenidos dentro de los Estudios Ambientales, a través de sus planes de relaciones comunitarias, o aquellos que forman parte de su política de Responsabilidad Social Corporativa, o de lo consignado en las Declaraciones Juradas Anuales de Desarrollo Sostenible, u otro documento que contenga compromisos fuera de la esfera del trabajo de las Comisiones Técnicas de Coordinación. Ello, básicamente debido a que el PMSP constituye una obligación derivada de un compromiso de distinta naturaleza”

Gráfico 1: Recursos comprometidos del PMSP según prioridades

Fuente: PMSP, Informe 40, Diciembre 2011.

Elaboración: GPC

Actualmente, el GPC viene preparando un informe Balance de la implementación del PMSP en su conjunto. Para ello hemos requerido información sobre los estudios de evaluación de impacto al Ministerio de Energía y Minas MINEM, como se hace para la elaboración de todos los informes de vigilancia. Para nuestra sorpresa, los responsables de la oficina de gestión social nos señalaron que no contaban con estos informes pese a haber pasado más de dos años desde el último desembolso del PMSP. El argumento esgrimido fue que “aún no terminan de ejecutarse varios fondos”.

En paralelo, y también como es una práctica del GPC, enviamos cartas a las 12 empresas que más fondos aportaron al PMSP solicitando la misma información. De ellas, sólo dos han respondido a nuestro pedido, alcanzando los estudios de impacto solicitados. Estas son Buenaventura y Yanacocha. Milpo nos respondió que cuenta con el estudio aunque no nos lo ha remitido a la fecha. Barrick indicó que recién están en proceso de elaboración del Informe Final. Aún no tenemos respuesta del resto de empresas.

Cuadro 1: Empresas según nivel de aporte (12 primeras)

En millones de soles

Empresa	2007	2008	2009	2010	2011	2007 - 2011
ANTAMINA	205.8	169.8	119.1	125.0	155.7	775.4
CERRO VERDE	49.9	91	84.7	78.6	116.1	420.2
YANACOCHA	69.3	27.5	54.6	79.6	37.4	268.4
SOUTHERN PERU	51.9	53.6	38.4	26.3	43	213.3
XSTRATA TINTAYA	44.4	42.4	24.3	28.8	35.3	175.2
BARRICK	25	28.6	36.1	28.3	27.5	145.5
MILPO	10.4	8.4	4.8	8.6	15.4	47.6
MINSUR	-	9.7	12.7	8.1	13.8	44.3
SHOUGANG	3	3.8	6.4	1.9	18.7	33.8
LOS QUENUALES	20.1	5.6	-	-	1.2	26.9
EL BROCAL	4.1	4.5	2.6	2.4	2.3	15.9
BUENAVENTURA	1.4	3.4	2	1.9	3.2	12

Fuente: MINEM

La inexistencia en el MINEM de los estudios de impacto final del PMSP hace que una vez más, como ocurre con los fondos provenientes del Canon ejecutados por los Gobiernos Regionales y Locales, no tengamos certeza del impacto real que producen estas inversiones en el territorio. Observamos de parte del Ministerio no sólo un descuido sino poco rigor con su responsabilidad funcional. Es evidente que la mayor parte de las empresas mineras no ha cumplido con la publicación de los estudios de impacto.

Conclusiones:

- EL PMSP, que reemplazó el cobro de regalías o gravamen de algún tipo que permitiera al Estado recuperar parte de la renta generada por el incremento de los precios de los metales, ha sido implementado desde el año 2006 hasta diciembre del 2011 y a la fecha no cuenta con un balance final de su impacto.
- Habiéndose realizado el último desembolso del PMSP en diciembre del 2011, no se puede entender que dos años y medio después, el MINEM señale que no cuenta con los informes de impacto porque los fondos aún se estarían ejecutando². Recalamos esta falta de diligencia del ente encargado de supervisar este PMSP, pues cada empresa, de las 40 empresas que suscribieron los convenios, debe rendir cuentas de manera individual sobre el uso de los recursos. Ante la ausencia de información del MINEM, el GPC ha solicitado esta información a 12 empresas y ha obtenido dos estudios de impacto y el compromiso de dos empresas de enviarnos la información solicitada.
- El MINEM suspendió la emisión de informes cuantitativos de uso de fondos del PMSP en diciembre del 2011, llegando al informe número 40. Nos sorprende también que no se continuara transparentando el uso de estos recursos.
- Nos preocupa la manera acelerada como se viene promoviendo el mecanismo de Obras por Impuestos con recursos que provendrán del Canon sin contar con sistemas de regulación y fiscalización del uso correcto de recursos, así como garantizar que las empresas que implementen este mecanismo, publiciten el origen público de los mismos y no pretendiendo pasar estas inversiones como parte de sus programas de RSE, como parece ser la tentación.

² La respuesta textual es la siguiente: "En relación a la evaluación final por cada empresa minera en el Marco de Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, no se ha realizado aun dado que las ejecuciones no se han finalizado, si bien ya no existe más ingresos correspondientes al fondo y no hay mayores aprobaciones, existe montos por ejecutar que aún se están aplicando por tanto no se puede conseguir determinar una evaluación final"