



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

**PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN  
DE LA EITI EN EL PERÚ**  
(Versión al 30.06.2005)

## INDICE

	<u>Pag</u>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Antecedentes Internacionales</b>	3
<b>1.2 Importancia de la EITI</b>	4
<b>1.3 Principios de la EITI</b>	6
<b>1.4 Antecedentes en el Perú.</b>	
1.4.1 El Portal de Transparencia Económica	6
1.4.2 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	7
1.4.3 Antecedentes de la Suscripción al EITI por el Perú	8
<b>2. MARCO METODOLÓGICO DEL PLAN DE ACCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Enfoque</b>	9
<b>2.2 Instituciones participantes</b>	9
<b>2.3 Modalidades de Organización</b>	10
<b>2.4 Financiamiento</b>	11
<b>3. ETAPAS</b>	<b>11</b>
<b>3.1 Preparación</b>	11
<b>3.2 Implementación</b>	12
<b>3.3 Monitoreo y Evaluación</b>	12
<b>4. TAREAS PRINCIPALES</b>	<b>12</b>
<b>4.1 Esclarecimiento y conciliación de las magnitudes de los pagos efectuados por las industrias extractivas y de los ingresos recibidos por el Gobierno de estas industrias</b>	12
<b>4.2 Conocimiento transparente de cómo estos recursos se canalizan hacia las unidades de gasto, principalmente de nivel regional</b>	15
<b>4.3 Trabajo piloto en regiones escogidas</b>	15
<b>5 TAREAS COMPLEMENTARIAS</b>	<b>16</b>
<b>5.1 Organización de los sub-grupos de trabajo</b>	16
<b>5.2 Metodología de elaboración de la información</b>	17
<b>5.3 Capacitación y difusión a la ciudadanía</b>	20
<b>5.4 Mecanismos de vigilancia desde la comunidad</b>	21
<b>5.5 Monitoreo y Evaluación</b>	21
<b>6. CRONOGRAMA</b>	<b>22</b>
<b>7. PRESUPUESTO</b>	<b>22</b>
<b>ANEXOS</b>	
<b>1- Términos de referencia – región Piloto Cusco</b>	24
<b>2- Lista de Empresas Mineras y del sector Hidrocarburos</b>	38

## **PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EITI EN EL PERÚ** (Versión al 30.06.2005)

### **1. INTRODUCCIÓN**

#### *1.1 Antecedentes Internacionales*

La iniciativa de transparencia en las industrias extractivas (EITI)<sup>1</sup> debe situarse en el contexto general del creciente esfuerzo por alcanzar una mayor transparencia en todos los asuntos públicos y en la lucha contra la corrupción. Así, en la Reunión del Grupo de los Ocho en Evian, Francia, en septiembre del año 2002, se enfatizó la decisión de los países miembros del grupo para tomar acciones decisivas en la lucha contra la corrupción, para lo cual se diseñó un plan de acción que incluye el pilotaje de dichas acciones en estos y otros países, basado en su voluntad para participar.

Paralelamente, el Primer Ministro Tony Blair del Reino Unido anunció la EITI en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en septiembre del 2002. Se partió de la premisa que el uso transparente y prudente de los recursos provenientes de la extracción de recursos naturales puede constituir una base para el desarrollo económico sostenible, especialmente en países donde tales recursos constituyen una parte importante de los recursos públicos totales.

En junio del año 2003 se realizó una conferencia internacional en Londres, orientada a animar a las partes involucradas en la EITI – gobiernos, empresas privadas y públicas dedicadas a las actividades extractivas (inicialmente, en el campo de la minería e hidrocarburos) e instituciones de la sociedad civil – a trabajar conjuntamente de manera voluntaria para promover una mayor transparencia en los ingresos percibidos por los gobiernos a partir de dichas actividades.

Cuatro países en vías de desarrollo – aparte del Perú - han iniciado programas de transparencia de sus industrias extractivas. Estos son: Azerbaiyán – que ya realizó una primera publicación de resultados, Ghana, la República Kirgistán y Nigeria. Un número mucho mayor de países ha suscrito la declaración de principios del EITI, y el inicio de las actividades correspondientes en Gabón, Trinidad y Tobago es inminente, y se espera que Angola y Guinea Ecuatorial sigan próximamente.

En marzo del 2005, tuvo lugar en Londres la Segunda Conferencia Internacional de la EITI. Un número creciente de países ha mostrado interés en suscribirlo. A la fecha, el número de países involucrados alcanza a 18: entre ellos el Perú.

---

<sup>1</sup> Ver: [www.eitransparency.org](http://www.eitransparency.org)

## ***1.2 Importancia de la EITI***

A nivel mundial, se busca concentrar la atención en las actividades extractivas porque los ingresos derivados constituyen una parte importante de los ingresos de alrededor de 50 países en vías de desarrollo con una población total de aproximadamente mil millones de personas.

Sin embargo, en muchos de estos países, se ha dado una suerte de correlación perversa entre una gran riqueza en recursos naturales y el mal desempeño económico, unido a una fuerte corrupción y desorden social, llegando incluso a facilitar guerras civiles e internacionales, todo lo cual se deriva en altos niveles de pobreza. Este problema es tan grave que se denomina a esta situación como la “maldición de los recursos naturales”. Sin embargo esto no tendría porqué ser una situación inevitable, ya que numerosos países desarrollados y en desarrollo no han caído en esta condición. Del análisis de la política económicas seguidas en estos países se concluye que la inversión en el fortalecimiento institucional para mejorar la transparencia pública de las IE traería altos réditos económicos y sociales: especialmente en aquellos países donde se presenta la situación mencionada, pero también en países donde ya existe un avance en la transparencia pública, porque pueden existir vacíos de información o dificultades para su acceso público.

Este tema es tan importante que el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido le han dedicado esfuerzos y recursos considerables durante los últimos dos años.

El Fondo opina<sup>2</sup> que la gran magnitud de los recursos provenientes de las industrias extractivas (IE), unido a la complejidad técnica y a la volatilidad de los flujos de tales recursos, hacen necesario aplicar pautas más detalladas y específicas que las contenidas en su “Manual de Transparencia Fiscal”, de uso general.

Para lograr este objetivo, cuando los roles y responsabilidades de todos y cada uno de los involucrados en las IE no sean claros y transparentes, sería necesario realizar acciones tales como:

- Publicar claramente las normas que le confieren al Gobierno la propiedad de los recursos naturales *in situ* y sin extraer, así como las normas que le dan al Estado el poder de otorgar derechos de exploración y explotación de los productos provenientes de las IE.
- Todas las transacciones vinculadas a las IE deben estar claramente definidas y descritas, de manera que se incluya toda la información en el Presupuesto

---

<sup>2</sup> International Monetary Fund – Draft Guidelines on Resource Revenue Transparency. Draft for Public Comment, December 2004.

Nacional, con mención de cualquier flujo extra-presupuestal que pudiera existir.

- Se debe aclarar la tasa de explotación de los recursos naturales y publicar las políticas de manejo de los ingresos provenientes de estas actividades.
- Las empresas nacionales e internacionales deben cumplir plenamente con las pautas y estándares internacionales de contabilidad, auditoría y publicación de cuentas.
- Se debe dar a conocer el manejo y uso final de los fondos, especialmente a nivel regional y local.

En conclusión, una adecuada y transparente contabilidad de dichos recursos facilitaría la toma de decisiones para su inversión eficiente en apoyo del desarrollo sostenible, a la vez que tendería a reducir las posibilidades para un uso corrupto de los mismos. También traería un beneficio que, no por ser intangible, es menos importante: recuperar la credibilidad pública de las instituciones del Estado y de las propias IE.

De otro lado, el Banco Mundial ha publicado un documento que analiza sus actividades en las IE<sup>3</sup>. Se concluye que las IE pueden contribuir al desarrollo sostenible, siempre y cuando su administración sea hecha con criterios de transparencia y los recursos generados sean invertidos en beneficio de la reducción de la pobreza.

Se desprenden las siguientes políticas del Grupo del Banco (Banco Mundial, IFC y el IDA):

- Asumir un rol futuro importante en el apoyo al desarrollo de las IE si y sólo si tales actividades tienden a reducir la pobreza y a lograr el desarrollo sostenible. Esta afirmación de política es muy importante porque un número creciente de proyectos privados de IE están siendo financiados por fondos del IFC.
- Exigir la transparencia en las rentas provenientes de las IE como condición a su apoyo a nuevas inversiones en estas actividades.
- Desarrollar indicadores consistentes que garanticen la llegada de los beneficios de las IE a los pobres.
- Reafirmar la mitigación de riesgos ambientales y sociales.
- Promover las energías renovables y la eficiencia energética como medios para mitigar el cambio climático.

Dado el largo período de maduración de las inversiones en las industrias extractivas, es también importante generar consensos sobre la necesidad de mantener condiciones legales y tributarias relativamente estables.

---

<sup>3</sup> World Bank Group Management Response: "Striking a Better Balance – The World Bank Group and Extractive Industries: The Final Report on the Extractive Industries Review", September 17, 2004

El logro de una transparencia en las transacciones entre la industria extractiva y los estados a todo nivel - central, regional y local – ofrecería mayores oportunidades para alcanzar un consenso social sobre la necesidad de asegurar el desarrollo de las actividades extractivas y despolitizar el entorno. Asimismo, esta transparencia, cuando vaya aunada a un clima político estable o, al menos, uno que permita modificaciones bien fundamentadas y consensuadas de las normas vigentes, donde prime un diálogo abierto y fluido entre las partes involucradas, tendría también el efecto de estimular las inversiones privadas y el apoyo de las instituciones financieras internacionales.

### ***1.3 Principios de la EITI***

Son cinco los principios fundamentales de la EITI que se derivan del análisis precedente:

- Una revisión independiente de los pagos hechos a gobiernos por las empresas de petróleo, gas y minería y de los ingresos recibidos por los gobiernos de estas empresas, por parte de una institución que goce de una reputación e independencia intachables. Dependiendo de las condiciones específicas de cada país, dicha institución puede ser una firma auditora, aunque esta condición no sería indispensable en todos los casos ;
- Publicación de manera fácilmente accesible de los pagos hechos por las empresas y los ingresos recibidos por los gobiernos de dichas empresas, así como las cuentas de los gobiernos regionales y las instituciones de la sociedad civil involucradas;
- Extender estos conceptos a todas las empresas, incluida la empresa petrolera estatal, de existir;
- Comprometer activamente a la sociedad civil en el diseño, monitoreo y debate público relativo al proceso de implementación;
- Compromiso para trabajar en el plan y en los tiempos acordados para la implementación.

### ***1.4 Antecedentes en el Perú.***

#### **El Portal de Transparencia Económica**

Quizás la primera iniciativa formal de transparencia de los asuntos públicos en el Perú fue tomada por el Gobierno de Transición. Así, el 23.02.01 se inauguró el Portal de Transparencia Económica<sup>4</sup>, que consiste en una plataforma informativa de acceso libre que permite a cualquier usuario disponer de la información centralizada y actualizada mensualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sobre:

- a. Principales indicadores y proyecciones de la economía,

---

<sup>4</sup> Página web: [www.mef.gob.pe/transparencia](http://www.mef.gob.pe/transparencia)

- b. Gastos del Gobierno Central realizados mediante el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).
- c. Un directorio de las entidades públicas.
- d. Los Estados Financieros de las Empresas Públicas (FONAFE).
- e. Los Estados Financieros del FONAHPU y FCR
- f. Bienes inmuebles del Estado.
- g. Deuda Interna y Externa.
- h. Proveedores del Estado y Consulta de cheques en cartera
- i. Resumen de los Planes Estratégicos de los diferentes sectores del Estado

### **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

El Portal de Transparencia Económica no bastaba para asegurar la adopción práctica de una política sostenible de transparencia en todos los estamentos y niveles del Estado. Esto recién se dio con la aprobación por el actual Gobierno de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública<sup>5</sup>, al regular el derecho fundamental de acceso a la información pública, el cual se halla consagrado por la Constitución<sup>6</sup>.

Esta Ley es de gran alcance, al ser aplicable a todas las instituciones de los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral), así como también a todos los niveles de gobierno: central, regional y local. Las personas jurídicas que, bajo el régimen privado, prestan servicios públicos o ejercen una función administrativa en virtud de una concesión, delegación o autorización del Estado<sup>7</sup>, y los organismos constitucionalmente o legalmente autónomos también deben someterse a esta Ley.

Expresado de manera sencilla, la Ley de Transparencia obliga a las entidades indicadas a difundir información en portales por Internet, sobre:

- Normas que regulan el funcionamiento de la entidad.
- Presupuesto y ejecución presupuestal.
- Proyectos de Inversión.
- Actas de reuniones oficiales.
- Monto de la planilla y de los sueldos de los principales funcionarios.
- Adquisición de bienes y servicios y lista de proveedores.

---

<sup>5</sup> Ley 27806, modificada por la Ley 27927; y el DS 043-2003-PCM del 23.04.03 que aprueba el TUO de las normas precedentes, y el DS 072-2003-PCM del 06.08.03, que aprueba el TUO del Reglamento de dicha Ley.

<sup>6</sup> Numeral 5 del Artículo 2.

<sup>7</sup> Se refiere a empresas públicas, por ejemplo, como ELECTROPERÚ, o ENAPU ó CORPAC.

La Ley estipula que se designe a un único funcionario responsable de la implementación y mantenimiento de los correspondientes portales. El ciudadano que solicita la información no está obligado a decir el porqué de su pedido. La entidad tiene un plazo limitado para dar una respuesta, y no puede cobrar una tasa por preparar la información que supere a su costo directo, de tal forma que dicha tasa pudiese convertirse en una barrera al acceso a esta información. Además, las entidades tienen plazos definidos para crear e implementar su portal de transparencia. Muchas capitales distritales y provinciales, incluso del ámbito rural, ya cuentan con portales de transparencia. Uno de los portales más completos y exitosos es el puesto en práctica a través de un convenio entre el Banco Mundial y la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Ventana Pública<sup>8</sup>.

Si la información es denegada por la entidad al ciudadano, éste puede optar por seguir un proceso contencioso administrativo<sup>9</sup> o uno constitucional de Habeas Data<sup>10</sup>. Sólo hay excepción a la obligación por parte de la entidad a dar información cuando ésta haya sido previamente clasificada como secreta, reservada o perteneciente al ámbito de las relaciones externas del Estado, así como también cuando la información es confidencial (es decir, pertenece a un proceso deliberativo o consultivo previo a la toma de una decisión por el gobierno)<sup>11</sup>.

### **Antecedentes de la Suscripción al EITI por el Perú.**

En una carta enviada el 15 de Septiembre de 2004, el Ministro de Energía y Minas, Jaime Quijandría Salmón escribió a James Wolfensohn, el entonces Presidente del Banco Mundial, indicando que el Gobierno Peruano se ha comprometido en los foros del G-8 y del EIR a reforzar los mecanismos de transparencia y mejorar la administración de los ingresos de las Industrias Extractivas en el Perú. La carta solicitaba asistencia al Banco Mundial y al DFID del Reino Unido, líderes de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI), para discutir los principios de esta iniciativa y evaluar la relevancia de la misma para el Perú.

La primera misión BM-DFID tuvo lugar el 18-19 de Octubre y concluyó que existen logros importantes del Perú con respecto a la transparencia en las industrias extractivas, por lo que el Perú difiere de la mayoría de otros países que implementan la EITI en donde hay problemas más básicos con la transparencia. Las cifras peruanas de los ingresos actualmente publicadas en portales Internet oficiales son consideradas como creíbles por todas las partes. Sin embargo, la información reportada no está disponible de una manera accesible al usuario: sobre todo, desde la perspectiva del público en general y de las comunidades locales. Por ello, la implementación de la EITI, que debe incluir a todos las entidades públicas y

---

<sup>8</sup> Página web [www.ventanapublica.org.pe](http://www.ventanapublica.org.pe)

<sup>9</sup> Ley 27524

<sup>10</sup> Ley 26301

<sup>11</sup> Estas excepciones no son aplicables cuando el Congreso, el Poder Judicial, la Contraloría o la Defensoría del Pueblo soliciten esta información.



privadas pertinentes, permitiría completar y consolidar dichos logros, y generar una mayor confianza entre las partes involucradas.

Mediante carta del 6 de diciembre del 2004, el actual Ministro de Energía y Minas, señor Glodomiro Sánchez, ratificó la voluntad del Gobierno de apoyar los mecanismos de transparencia en las industrias extractivas. Asimismo, se ha ratificado al Asesor del Ministro, señor Carlos Garaycochea como el coordinador para el diseño e implementación del EITI en Perú. Esta voluntad se ha manifestado en la participación del Perú en el Taller de Implementación del Banco Mundial (Paris – Feb 2-3, 2005) y en la Conferencia del DIFID en Londres del 17 de Marzo 2005. Finalmente, el día 15 de mayo del presente año, el Ministerio de Energía y Minas publicó en el Diario “El Comercio” un Comunicado que da a conocer el apoyo del Perú a la Iniciativa sobre Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI). En el Anexo 1 se muestra el texto.

## **2. MARCO METODOLÓGICO DEL PLAN DE ACCIÓN**

### ***2.1. Enfoque.***

El enfoque del Plan de Acción para la implementación de la EITI en el Perú es el de un proceso participativo y tripartito: participativo, porque se invitará a participar en el Grupo de Trabajo para la implementación de la EITI a todas las instituciones y actores involucrados en la problemática de la EITI y que comparten sus principios; tripartito, porque se ha identificado a tres grupos principales de involucrados: 1) el Estado, con el apoyo de los organismos internacionales, 2) la Sociedad Civil y 3) las Empresas de las Industrias Extractivas.

Se contará con un reglamento para el funcionamiento del Grupo de Trabajo, de modo que se asegure la participación de las personas del más alto nivel del Gobierno (incluyendo aprobación y respaldo), de la industria y de la sociedad civil; y se logren resultados que correspondan al interés de las tres partes. La organización de este Grupo de Trabajo debe hacerse de tal modo que asegure una participación tripartita permanente y procedimientos para la toma de decisiones que tengan en cuenta un balance de los intereses de las partes involucradas, estableciendo canales de información para dichos involucrados.

### ***2.2 Instituciones participantes.***

En el Primer Grupo, están participando la PCM, el MEM y el MEF. Se recomienda la pronta incorporación de: la SUNAT, el INEI, el CND, PRODUCE y el Ministerio de Trabajo<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> PRODUCE debe participar para hacer transparente el canon minero que debería generar las empresas manufactureras que también tienen concesiones mineras; y el Ministerio de Trabajo, para hacer transparente el uso del remanente del porcentaje de repartición de utilidades, una vez alcanzado el tope que va directamente a los trabajadores de las empresas mineras, según el Decreto Legislativo 892 y las modificaciones de éste por las Leyes 27564 y 28464.

En el Segundo Grupo de involucrados, se ha convocado a las instituciones de la sociedad civil. Se ha recibido una respuesta favorable de las siguientes organizaciones: Ciudadanos al Día, Propuesta Ciudadana, Proética y de la Universidad Católica. Otras instituciones serán también convocadas. Para ello, se elaborarán términos de referencia específicos para mostrar las capacidades pertinentes para la EITI que han desarrollado las instituciones de la sociedad civil, los que serán incluidos en la convocatoria pública que se realizará a tales instituciones. No obstante, siguiendo los principios de la EITI, cualquiera de estas instituciones, tanto a nivel nacional como regional, que manifieste formalmente su deseo de participar, podrá hacerlo inscribiéndose, aún cuando no haya tenido una trayectoria previa pertinente a la EITI. El Grupo de Trabajo tomará las medidas necesarias para asegurar que se cuente con un espacio adecuado para la reunión de todas las instituciones que participen.

En el Tercer Grupo, el de las empresas, se incluyó tanto a las empresas públicas (como PERUPETRO) como a las empresas privadas, entre las cuales se destaca a Antamina, Minera Quellaveco, Southern Perú, Hunt Oil y PLUSPETROL, que han dado su decidido apoyo directo, y han suscrito los principios de, la EITI. Asimismo se ha logrado el apoyo de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

### **2.3 Modalidades de Organización.**

- 1) *Constitución formal del Grupo de Trabajo.* Actualmente opera un grupo de trabajo inicial integrado por las instituciones mencionadas líneas arriba, el cual es coordinado por el MEM, institución que dio el primer impulso para la EITI en el Perú. Como ya se cuenta con el pronunciamiento oficial de la adhesión del Perú a este proceso, se promoverá la aprobación de un decreto supremo o dispositivo similar que formalice la obligatoriedad de participación de todas las instituciones públicas que deberían participar; e invite la participación voluntaria de las empresas extractivas y de las organizaciones de la sociedad civil. Una vez incorporados todos los representantes y formalizado el propio Grupo de Trabajo definitivo, éste encargará la preparación del correspondiente reglamento operativo, y lo aprobará. Si bien la coordinación inicial del Grupo de Trabajo definitivo deberá seguir recayendo en la persona designada por el Ministerio de Energía y Minas, este reglamento operativo debería contener el procedimiento necesario para que, posteriormente, y dependiendo del grado de compromiso de los involucrados no gubernamentales, se evolucione hacia un liderazgo no gubernamental de este Grupo de Trabajo. En este caso, se elegirá a un representante de una institución que goce de una imagen de gran imparcialidad.
- 2) *Contratación de la Institución Revisora.* Se contratará a una institución revisora que goce de la confianza de las partes involucradas, encargada de apoyar en lo técnico y administrativo al Grupo de Trabajo definitivo. Con el objeto de lograr una imagen de gran imparcialidad para el proceso, esta contratación será por concurso internacional.
- 3) *Contratación de la Empresa de Comunicación Social.* Se sugiere contratar a una empresa de comunicación social independiente a la empresa revisora porque se trata de especialidades de trabajo distintas. La empresa de comunicación social será la que tenga el contacto directo con el público y sus instituciones

representativas. Tendrá la misión de recoger las inquietudes de éste y adaptar la publicación de resultados de manera que se realicen en formatos y medios que la hagan accesible y entendible, y así respondan a los requerimientos de la ciudadanía.

- 4) *Contratación de equipos de consultores para el desarrollo de la EITI en regiones piloto.* Esta contratación será independiente de las otras dos porque su desarrollo depende de decisiones que se tomen en cada región o municipio, los que podrían efectuarse en tiempos distintos al del proceso a nivel nacional. El número de equipos de consultores a ser contratados dependerá del número de regiones y municipios que decidan participar en esta iniciativa. A la fecha, se cuenta ya con el apoyo de la Región Cusco, y se está promoviendo el interés de los gobiernos locales de esta región en participar en la EITI.

## **2.4 *Financiamiento.***

Es importante destacar la voluntad del Banco Mundial para financiar el inicio de la implementación de la EITI en el Perú, para lo cual se contaría con un total de aproximadamente US\$ 350.000 a ser utilizados hasta Diciembre 2006. Para el éxito pleno y sobretodo para asegurar la sostenibilidad del proceso, el Grupo de Trabajo identificará y comprometerá otras fuentes de financiamiento durante el proceso de implementación inicial.

## **3. ETAPAS**

Las actividades específicas que constituyen las tareas principales y complementarias de la implementación de la EITI se ordenan de acuerdo con las tres etapas siguientes.

### **3.1 *Preparación.***

Actualmente el Perú se encuentra en esta primera etapa, la cual consta de cuatro fases:

Compromiso Inicial – Para la conclusión de esta fase, se ha constituido un comité de tres miembros del grupo de trabajo inicial, los que han redactado una propuesta de declaración pública del compromiso del Perú de implementar una EITI. El 15.05.05 el Ministerio de Energía y Minas ha publicado un Comunicado, por el cual se anuncia el apoyo del Perú a la EITI (ver el texto en el Anexo 1).

Convocatoria - Una vez culminada la fase anterior, se diseñará un procedimiento para la convocatoria formal de los actores involucrados para participar en el proceso. Este Plan de Acción contiene el procedimiento general.

Organización y suscripción – El coordinador inicial del Grupo de Trabajo para la implementación de la EITI ha sido designado por el MEM<sup>13</sup>.

Desarrollo inicial del proceso. Consiste en preparar y aprobar el presente Plan de Acción, previsto para fines de mayo del 2005.

---

<sup>13</sup> El Ing° Carlos Garaycochea ha sido designado por el Ministerio de Energía y Minas como el coordinador del Grupo de Trabajo

### 3.2 *Implementación*

Contiene dos fases: Preparación de la información y su publicación, y la difusión y discusión de los resultados:

Preparación y Publicación de la Información. Se presentan más abajo los criterios sobre el alcance, agregación y periodicidad de las informaciones a revisar y publicar.

Difusión y discusión de los resultados. Los mecanismos de circulación de la información se muestran, igualmente, en las actividades descritas más adelante.

### 3.3 *Monitoreo y Evaluación.*

Es una etapa fundamental porque permite medir los resultados y repercusiones de la EITI.

## 4. TAREAS PRINCIPALES

### 4.1 *Esclarecimiento y conciliación de las magnitudes de los pagos efectuados por las industrias extractivas y de los ingresos recibidos por el Gobierno de estas industrias.*

#### 4.1.1 Objetivos

Como se ha mencionado en la sección 1.4 sobre los antecedentes en el Perú de la EITI, a consecuencia de la aplicación de las diversas normas vigentes sobre transparencia, las cuentas del Estado Peruano ya son bastante transparentes y confiables. Sin embargo, es necesario afinar y conciliar las cifras publicadas por los diferentes organismos públicos, y mejorar el grado de accesibilidad y aceptación por todos de estas cifras. Por eso, la contratación de una firma revisora, lejos de poner en duda la calidad de la información existente, tendrá la virtud de acreditarla y divulgarla ante el público, lo cual tendrá el efecto de incrementar la credibilidad pública de las entidades del Estado y de las propias empresas extractivas.

Sin embargo, es importante que los términos de referencia para el trabajo de la institución revisora, que el Grupo de Trabajo deberá aprobar, incluya una cláusula obligando a dicha institución a respetar la confidencialidad de la información declarada por las EI individuales, de acuerdo a las normas vigentes de reserva tributaria<sup>14</sup>.

El procedimiento a seguir será: *primero*, las empresas que se involucran en la iniciativa declararán a la firma revisora los pagos que han realizado durante un cierto período de tiempo. *Segundo*, las entidades del gobierno muestran la documentación en la cual están las cuentas que reciben estos pagos. *Tercero*, se aclararán y explicarán las posibles discrepancias y se prepararán los resultados agregados para su publicación. *Cuarto*, se verificará el cálculo de la asignación de dichos pagos a los distintos

---

<sup>14</sup> El Art. 85 del Código Tributario aprobado por DS 135-99-EF. Según esta norma la SUNAT no puede revelar las declaraciones de impuestos de ninguna empresa en particular, salvo mandato judicial expreso y otros casos similares.

organismos del Estado, a nivel central, regional y local, y se preparará igualmente esta información para su publicación. *Finalmente*, se dará fe de que estas cifras representan la verdad.

Mediante notas claras, la firma de comunicación social que también será contratada, explicará al ciudadano promedio cómo se llegó a las cifras finales, y luego, se realizará una publicación accesible a todos de estas cifras conciliadas, en la forma y en los medios de comunicación que sean más apropiados, previa aprobación del Grupo de Trabajo.

#### 4.1.2. Criterios para la Revisión de la Información.

Se propone adoptar los siguientes criterios para la revisión de la información: 1) alcance, 2) agregación y 3) periodicidad.

##### 4.1.2.1 Criterios sobre el alcance de las variables cuantitativas a considerar.

En primer término, la entidad o empresa revisora llevará una cuenta detallada de todos los pagos que las empresas extractivas participantes en la EITI declaran haber pagado al Gobierno. Los pagos que se calculan en función directa al valor de la producción, como la regalía minera y el canon y sobrecanon petrolero, se sustentarán con datos sobre la producción física y los precios. Por ejemplo, la página web de PERUPETRO ya muestra de manera muy clara y transparente los datos de la producción física de hidrocarburos por lote y el valor de ésta mensualmente, desde el año 1993. Asimismo, la Página Web del MEM muestra la producción física de metales, por departamento y por empresa, basado en las declaraciones anuales consolidadas (DAC) de la producción de cada empresa minera en cada una de sus concesiones.

En segundo término, se llevará una cuenta detallada – e independiente del paso anterior - de todos los ingresos que el Gobierno registra que ha recibido de las IE, incluyendo:

- Impuesto a la renta (incluyendo su regularización anual).
- Regalías.
- Derechos de vigencia.
- CAREC.
- Multas
- Cargos de toda clase, incluyendo aquellos pagados por compromisos de metas de inversión.
- Pagos al MEM y a OSINERG.

En tercer lugar, se conciliarán los dos flujos de información precedentes.

Para ello se tendrá en cuenta los siguientes criterios adicionales:

- La vigencia de normas sobre reserva tributaria.

- Los contratos publicados en el Diario Oficial “El Peruano”, muchos de los cuales se encuentran también en la página web del Ministerio de Energía y Minas ([www.minem.gob.pe](http://www.minem.gob.pe))<sup>15</sup>.
- Procedimientos de registro de la información.

#### 4.1.2.2 Criterios de agregación.

Para que el ejercicio de la EITI tenga validez, las empresas extractivas que participan en este proceso representarán en conjunto un porcentaje no menor a un valor predeterminado, que deberá ser decidido por el Grupo de Trabajo. A título ilustrativo, en el Anexo 2, se ha listado preliminarmente a las empresas que representarían a por lo menos un 75 % del valor bruto de la producción total extractiva en el año 2004, incluyendo empresas minero-metalúrgicas que figuran ante la SUNAT como industriales, pese a figurar como empresas mineras en la estadística de la Dirección General de Minería. El número de las empresas mostradas llega a 24. Como podría tomar un tiempo largo asegurar la participación de ellas (u otras distintas) en este proceso, luego de ser invitadas por el Grupo de Trabajo, la lista y el tope de agregación podrán ser ajustadas convenientemente por el Grupo de Trabajo. El Grupo de Trabajo podrá realizar este proceso directamente o encargárselo a la firma revisora.

3) Criterios sobre cobertura histórica y periodicidad futura. Es importante analizar la información histórica para hacer transparente el impacto de los diversos cambios introducidos en las normas sobre los pagos que deberían efectuar las IE. Uno de estos impactos es que los gobiernos regionales y municipales han recibido porcentajes – y asignaciones totales - variables de los ingresos del Gobierno provenientes de las IE. Se analizará y conciliará la información de pagos e ingresos de las IE comenzando con la del año 2002, año en que se siente el efecto de la Nueva Ley del Canon (Ley 27506 - promulgada el 09.07.01) que eleva sustancialmente el porcentaje de este pago; y porque se inició una nueva fase de entradas en producción de nuevas e importantes inversiones en las IE. Por consiguiente, ya es posible preparar la información agregada y conciliada para los años 2002, 2003 y 2004; y pronto se podrá iniciar el proceso de agregación de la información del 2005. Sin embargo, hay que tener presente que el impuesto a la renta de un año cualquiera – quizás el pago principal de las IE - se efectúa mediante pagos a cuenta mensuales que se regularizan a partir del mes de abril del año siguiente, por lo cual la parte del canon que depende el impuesto a la renta es repartido a las regiones y municipalidades en armadas mensuales a partir del mes de junio del año siguiente. Este es el caso del canon minero. El caso del canon gasífero es diferente, porque en su cálculo interviene no sólo el impuesto a la renta sino la regalía, expresada como porcentaje del valor de la producción. Igual sucede con el cálculo del canon y sobrecanon petrolero. Por consiguiente los pagos de la parte del canon que depende de esta variable deberían efectuarse al mes siguiente de su generación.

Por estas razones, el proceso de agregación de las cifras deberá contar con planillas auxiliares mensuales. Además, sólo así sería posible reflejar adecuadamente el

---

<sup>15</sup> Bajo los encabezamientos sucesivos de: minería, inversiones, contratos de garantía y medidas de promoción a la inversión.

impacto en los diversos cambios legislativos de los porcentajes de reparto de recursos en las regiones. En conclusión, para efectos de la presentación de información agregada al público, deberá mostrarse informes anuales con sus correspondientes planillas mensuales como anexo.

#### **4.2 *Conocimiento transparente de cómo estos recursos se canalizan hacia las unidades de gasto, principalmente de nivel regional.***

También en la Reunión Consultiva del 18.01.05 hubo consenso sobre el hecho de que no se conoce lo suficiente acerca del uso final de los recursos generados por las industrias extractivas, luego que éstos han sido repartidos a los gobiernos regionales y locales. Se considera que es necesario hacer transparente el uso final de los recursos de las industrias extractivas como la única vía para promover la rendición de cuentas (*accountability*) a nivel regional y local.

En esta tarea es de vital importancia identificar y vencer las actuales limitaciones de la información oficial colocada en los portales de transparencia, como por ejemplo, que ésta no aparece adecuadamente desagregada por tipo de canon. Si bien el SIAF en su versión para gobiernos regionales y locales ya llegó a 1 500 municipios, la información sobre los movimientos respectivos no es pública. La EITI en el Perú debe, entonces, alcanzar un grado apropiado de desagregación de la información por región y municipios. Sin esta condición, no serían posibles las acciones de vigilancia social.

#### **4.3 *Trabajo piloto en regiones escogidas.***

Existe la preocupación de que los niveles de gobierno regional y municipal aún no cuentan con la capacidad suficiente para usar eficientemente los recursos derivados de las industrias extractivas para la inversión, destino asignado por ley para dichos recursos; y que, por esta falta de capacidad, terminen cubriendo gastos corrientes (lo cual no es permitido por la Ley) o se acumulen en las cuentas de los respectivos gobiernos regionales y locales sin un uso apropiado en proyectos de inversión para el desarrollo sostenible, ya que dichos recursos no revierten al Tesoro Público, a diferencia de lo que sucede con los otros recursos de las regiones y municipios.

Por esta razón, y la expectativa que una proporción creciente de tales ingresos será asignada en el futuro a los gobiernos regionales y locales, se desarrollará una estrategia específica de EITI para estos niveles de gobierno, mediante las siguientes actividades:

- Programa piloto en la región Cuzco, la cual ha expresado su interés en participar (ver los términos de referencia en el Anexo 3).
- Seguimiento del Proyecto Piloto “Fortalecimiento de capacidades institucionales y desarrollo de la comunidad local en la Región Cajamarca”, en ejecución por la IFC y Minera Yanacocha.
- Posible inicio actividades piloto en otras regiones.

Las áreas o componentes del trabajo propuesto para esta tarea son las siguientes:

- 1) Elaborar mecanismos para hacer transparente los recursos que recibe el gobierno regional y los municipios de la región, y así calcular el canon y otros pagos recibidos por estas corporaciones, así como su proyección futura bajo escenarios “bajo” y “alto”, dependiendo de los precios internacionales y de la producción física lograda.
- 2) Establecimiento de opciones de política para el manejo financiero de los recursos del canon. Por ejemplo, se podría crear un fondo de estabilización de los flujos de inversión ante variaciones inevitables en los pagos de canon generados por la inevitable variabilidad de las actividades extractivas, o colocar saldos de este canon en fideicomisos públicos.
- 3) Fortalecer las capacidades institucionales de la región en la formulación y priorización de proyectos.
- 4) Definición de políticas para el monitoreo del uso de los recursos de las industrias extractivas en las regiones y municipios, y así reducir las posibles fuentes de conflicto social originados en la falta de conocimiento y transparencia sobre la forma de cálculo y los procedimientos vigentes de pago de dichos recursos.

Para el desarrollo de esta tarea en cada región, se contratará a una firma o institución, mediante concurso nacional.

Conviene señalar que la definición de los términos de referencia precisos para esta actividad va a requerir, de un lado, contar con el compromiso de las autoridades de los gobiernos regionales y/o municipales dispuestas a involucrarse en la EITI, y de otro lado, asegurarse que se aprovechen los resultados de los programas y proyectos vigentes que son desarrollados con el apoyo de diversas instituciones nacionales e internacionales<sup>16</sup>.

## **5. TAREAS COMPLEMENTARIAS**

Las tareas complementarias son tan importantes como las tareas principales para el éxito de una EITI porque posibilitan la realización de una o más de éstas o permiten que las mismas puedan ser concluidas satisfactoriamente. Se han identificado las siguientes tareas complementarias:

### ***5.1. Organización de los sub-grupos de trabajo.***

Los sub-grupos de trabajo se establecerán en función a las necesidades de organizar el trabajo de revisión de las cifras pertinentes para la EITI a nivel nacional. Cada sub-grupo será coordinado por un miembro elegido del Grupo de Trabajo, y será apoyado por personas de las instituciones que participan en el proceso, los que serán designados por éstas. Al respecto, debe recordarse que estos sub-grupos facilitarán el acceso a la

---

<sup>16</sup> A nivel nacional, el Proyecto de asistencia al MEF del Banco Mundial tiene por objeto lograr un proceso de descentralización fiscal sostenible. En el caso de Cajamarca, la CFI (IFC en Inglés) está llevando a cabo un proyecto de transparencia de los recursos del canon, que deberá contar próximamente con una ratificación expresa de tres gobiernos locales involucrados. En el caso del Cusco, se ha completado los términos de referencia del trabajo, teniendo en cuenta: los trabajos del Programa de Fortalecimiento Institucional del área de influencia del Proyecto Camisea que financia el BID y el Programa de Asistencia de la USAID al Gobierno Regional del Cusco.



información y apoyarán al Grupo de Trabajo en su labor de dirección y seguimiento del trabajo de la empresa o institución revisora que será contratada, y no efectuarán directamente las tareas planteadas.

Se consideran dos posibles principios de organización de los sub-grupos: el primero, a partir de la reunión de instituciones afines; el segundo, a partir de las actividades que se van a desarrollar. Se prefiere el segundo principio de organización por facilitar una imagen de transparencia del proceso, vital para fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Así, se constituirán cuatro sub-grupos independientes:

- 1) *Sub-grupo de Clarificación y Conciliación de los pagos de las IE.* Será integrado por representantes de las empresas extractivas, PERUPETRO, la Dirección General de Minería del MEM y la sociedad civil. Su misión principal será recomendar al Grupo de Trabajo la nómina de empresas extractivas a ser invitadas a participar y el porcentaje de agregación a considerar. Luego que el Grupo de Trabajo apruebe estos asuntos, el sub-grupo coordinará la invitación a dichas empresas y controlará el grado de agregación que se vaya alcanzando. Eventualmente podrá sugerir cambios en ambas variables. Finalmente, opinará sobre la propuesta de formatos a utilizar para la agregación de la información sobre los pagos de las IE preparada por la institución revisora.
- 2) *Sub-grupo de Clarificación y Conciliación de los ingresos recibidos por el Gobierno de las IE en el Perú.* Será integrado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF y la Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento de la SUNAT. Aparte de los representantes de estas instituciones, habrá uno o más representantes de las empresas extractivas y de la sociedad civil. Su misión será la de supervisar el trabajo de la empresa revisora en el área de los ingresos recibidos.
- 3) *Sub-grupo de Canalización de los Recursos a las Unidades de Gasto.* Estará compuesto inicialmente por la Dirección Nacional del Presupuesto y la Dirección General del Tesoro Público del MEF, la PCM, el Consejo Nacional de Descentralización, PRODUCE, el Ministerio de Trabajo, la SUNAT y el INEI. Aparte de los representantes de estas instituciones, habrá uno o más representantes de las empresas extractivas y de la sociedad civil. Su misión será supervisar el trabajo de la empresa revisora en el área de la aplicación de los criterios y porcentajes de reparto a las unidades de gasto de los ingresos pagados por las IE .
- 4) *Sub-grupo Programa Piloto Regional.* Está integrado por representantes de los gobiernos regionales y locales de las regiones y municipios que participen en el programa, por el Consejo Nacional de Descentralización y por representantes de las industrias extractivas y de la sociedad civil que operan en estas regiones o municipios.

## **5.2 Metodología de elaboración de la información.**

Como se mencionó anteriormente, se recomienda incluir la revisión tanto de la información física como de la financiera, a fin de sustentar el ejercicio de transparencia en las variables que han sido mencionadas en la Sección 4.1, rubro 1) sobre el criterio de alcance de la revisión de la información.

Ahora bien, hay que notar que la simple multiplicación de los valores de producción física por los precios promedio podría no dar directamente una información confiable acerca de los pagos efectuados por la industria extractiva. Esto puede suceder por dos motivos: primero, los costos de producción pueden variar sustancialmente, haciendo variar la renta neta y el impuesto pagado por este concepto; y, segundo, los precios de referencia para el cálculo del impuesto a la renta podrían diferir de los precios adoptados por razones legales o contractuales para el cálculo del canon.

Como la información sobre la producción física y los precios internacionales del petróleo y de los metales son accesibles públicamente, se considera deseable publicar el valor bruto de la producción agregado y los pagos agregados de la industria extractiva, junto con notas explicativas acerca de las variaciones más saltantes que permitan aclarar cualquier dudas acerca de estas cifras agregadas.

Se propone adoptar inicialmente la metodología usada actualmente por PERUPETRO, en el caso de los hidrocarburos; y de la Dirección General de Minería, en el caso de esta actividad extractiva. La metodología a adoptar, la cual deberá propuesta por la institución revisora y aprobada por el respectivo sub-grupo de trabajo y luego por el propio Grupo de Trabajo, comprenderá los siguientes criterios:

#### *5.2.1 Determinación de la producción física*

Petróleo. La producción física está determinada por el volumen de petróleo crudo medido en un punto de fiscalización acordado en cada uno de los Lotes contratado (petróleo fiscalizado). La unidad de medida internacional para la producción física del petróleo es el barril.

Gas Natural. La producción física es separada en: los líquidos y el gas natural seco, midiéndose ambos componentes por separado en un punto de fiscalización acordado en el contrato del Lote. La unidad de medida internacional para la producción física de los líquidos es la misma que la del petróleo, o sea, el barril. En el caso del gas seco, si bien la unidad de medida volumétrica puede ser el pie cúbico o el metro cúbico, en la práctica se suele utilizar también la unidad energética BTU<sup>17</sup> que se relaciona con la unidad volumétrica por la equivalencia 1 000 BTU por pie cúbico.

Producción Minera. El procedimiento de fiscalización de la producción física se da a través de las declaraciones anuales consolidadas (DAC), donde las empresas presentan su declaración jurada anual por concesión (en caso tengan más de una) en

---

<sup>17</sup> BTU = British Thermal Units. Una BTU es aproximadamente 0,25 Kilo Calorías ó 1,06 Kilo Joules.

formatos oficiales<sup>18</sup>. Las cifras de producción deben considerar el contenido metálico de los minerales extraídos y su concentración o ley.

#### *5.2.2 Determinación de los precios de los productos extractivos.*

Se analizarán los precios utilizados para el cálculo de los pagos efectuados por las IE. Para ello, se revisarán los boletines oficiales<sup>19</sup> de los principales mercados de referencia para los productos extractivos peruanos transables; y de los precios declarados por las propias empresas, cuando se trate de productos no transables como algunos productos no-metálicos.

#### *5.2.3 Determinación de las regalías, impuestos y otros pagos efectuados por las empresas extractivas.*

La institución revisora tomará los datos declarados por las empresas extractivas que participen en la Iniciativa y sistematizará esta información en los formatos que hayan sido aprobados por el Grupo de Trabajo para este fin. La periodicidad de este cómputo debería ser mensual.

#### *5.2.4 Cálculo de las participaciones Regionales Totales.*

A partir del cálculo de los pagos efectuados, se computan los pagos por concepto de las participaciones regionales totales, definidas como: canon, sobre-canon, regalía y otros:

##### Canon y sobre canon en contratos de servicios para petróleo crudo.

Se aplica<sup>20</sup> el 12.5 % por canon y sobrecanon al producto obtenido por el volumen de petróleo entregado a PERUPETRO y vendido por éste a precios del mercado, al cual y previamente se han deducido los costos por transporte, comercialización y fiscalización.

##### Canon y sobre canon en contratos de licencia para petróleo crudo.

Se aplica el 12.5 % al producto del volumen de producción con el precio de la canasta de crudos establecida en cada contrato, según las cotizaciones publicadas para dichos crudos. Este precio ponderado de canasta está calculado para un puerto de embarque local o un lugar donde se pueden comercializar los hidrocarburos del respectivo lote. Luego, análogamente al caso anterior, se deducen los costos unitarios por transporte en oleoducto y los gastos de fiscalización.

##### Canon y sobre canon en contratos de licencia para condensados de gas natural.

En este caso se aplica una fórmula similar a las anteriores, excepto que : 1) se pondera el precio de la canasta de petróleo crudo acordada por un parámetro, referido al contenido de nafta, kerosene natural y otros combustibles similares contenidos en los condensados, ya

<sup>18</sup> R.M. N° 420-2003-MEM/DM del 23.09.03, y normas sucesivas.

<sup>19</sup> Por ejemplo, el "Oilgram Platt's" registra la información de los precios internacionales de los hidrocarburos en los principales mercados

<sup>20</sup> El canon equivale al 10% del valor de la producción y el sobrecanon, al 2,5% del mismo.

que estos productos no son aptos para el consumo final directo, sino que previamente deben ser procesados; 2) se pondera al precio del GLP, el otro componente principal de los condensados (que sí se consume directamente), por el porcentaje de este producto en los condensados; y 3) a la suma de los dos componentes anteriores, se le resta la tarifa unitaria de fraccionamiento y la tarifa unitaria del transporte. Para calcular el canon, se toma el 50% de los ingresos que recibe el Estado por el pago del impuesto a la renta y de las regalías derivados de la explotación de este recurso.

#### Canon Gasífero en contratos de licencia.

Se calcula con el 50% de los ingresos que recibe el Estado por el pago del impuesto a la renta y las regalías derivados de la explotación de este recurso.

#### Canon Minero.

De acuerdo con las normas vigentes, se aplica el 50% al Impuesto a la Renta de las empresas mineras. En el caso de las empresas minero-metalúrgicas e industriales que también realicen actividades mineras, deberá incluirse en este cálculo la proporción de su actividad que corresponda a este sector.

### **5.3 Capacitación y difusión a la ciudadanía.**

De un lado, se requiere capacitar al público en general sobre la problemática de los ingresos y pagos de la industria extractiva, y ofrecer una presentación que muestre de manera sencilla las magnitudes agregadas con notas explicativas que faciliten su interpretación. De otro lado, es previsible que el mayor interés sobre dichos ingresos y pagos provendrá de las diferentes regiones del país, especialmente en lo que toca al monto del canon y regalías que les corresponde a cada estamento de gobierno sub-nacional.

Satisfacer esta demanda implica hacer transparente la canalización de los ingresos recibidos por el Estado a las unidades de gasto, principalmente las unidades de gasto de los gobiernos regionales y municipales. Por estas razones, el sub-grupo de trabajo responsable de coordinar y supervisar esta tarea será el de Canalización de los Recursos a las Unidades de Gasto.

Esta actividad, estará a cargo de una empresa distinta a la institución o empresa revisora porque, primero, la revisión y auditoría es una tarea de naturaleza esencialmente distinta a la de la comunicación social. Segundo, conviene tener una división del trabajo para asegurar que hayan dos instancias: la de cálculo y conciliación de cifras, y la de explicación de las mismas al público. De esta manera, cualquier percepción que reciba la segunda sobre inquietudes del público pueda ser comunicada oportunamente a la primera para su atención. La empresa o institución de comunicación social será contratada por concurso. En este caso, la ventaja de la cercanía con el público – meta hace recomendable un concurso nacional. Las actividades de esta institución serán las siguientes:

- 1) Recopilar la información disponible sobre los conocimientos y actitudes de la población sobre los ingresos y pagos de las industrias extractivas, proveniente de las organizaciones de la sociedad civil y otras fuentes.
- 2) Complementar esta información mediante grupos focales (*focus groups*) u otros métodos.
- 3) Analizar las necesidades de capacitación de cada una de las partes involucradas.
- 4) Preparar el material que se va a difundir al público, el cual debe incluir la aclaración y “traducción” de las cifras más importantes.
- 5) Preparar una exposición somera y clara de los antecedentes principales y las normas vigentes que regulan los ingresos y pagos de las industrias extractivas en el Perú.
- 6) Definir los procedimientos de difusión de esta información mediante pautas que permitan una apropiada interpretación del mismo.
- 7) Determinar el mecanismo que será adoptado para la disseminación de la información propuesta, tal como una campaña específica a través de los medios de comunicación nacionales y regionales.
- 8) Establecer un mecanismo para recibir y procesar los comentarios o sugerencias de los actores claves en Lima y en las regiones, y eventualmente del público en general, de la información así disseminada.

#### **5.4 Mecanismos de vigilancia desde la comunidad.**

La fase de capacitación de la tarea precedente también estará orientada a fortalecer las capacidades de vigilancia social existentes, ya que sin ello, no sería posible asegurar que la transparencia de las industrias extractivas sea sostenible en el tiempo. Para ello, se aprovecharán los recursos disponibles de las organizaciones no gubernamentales y universidades<sup>21</sup> para lograr este fortalecimiento.

Por esta razón, es conveniente que el mismo sub-grupo que se encargará de coordinar la tarea precedente también coordine esta tarea.

#### **5.5 Monitoreo y Evaluación.**

Se trata de establecer acuerdos formales entre los actores involucrados para el monitoreo y evaluación del avance anual logrado, sus resultados y las repercusiones de la iniciativa, incluyendo la definición de los indicadores pertinentes.

En segundo lugar, debe diseñarse un mecanismo de retroalimentación de manera que las mejoras que surjan del proceso de monitoreo y evaluación anual puedan incorporarse en los períodos futuros. Este mecanismo debe ser muy transparente, a fin de contribuir favorablemente a la credibilidad de toda la iniciativa.

---

<sup>21</sup> Un ejemplo de un portal de transparencia a nivel municipal y local es el portal de la Ventana Pública, resultado de un trabajo conjunto entre el Banco Mundial y la Pontificia Universidad Católica del Perú.

La misma institución de comunicación social tendrá a su cargo esta actividad, que incluirá el efectuar una encuesta de opinión específica sobre las percepciones del público en torno a:

- 1) La transparencia y credibilidad de las cifras agregadas diseminadas.
- 2) La transparencia y credibilidad de las cifras regionales y locales.
- 3) Avances logrados en la eficacia en el uso de los recursos de las IE.

La primera de estas encuestas debería ser realizada al comienzo y al final de la implementación inicial de la EITI en el Perú, es decir, en julio 2005 y agosto 2006.

## 6. CRONOGRAMA

A continuación se muestra el cronograma tentativo para la implementación inicial de la EITI en el Perú. Se parte del supuesto que se aprobará este Plan de Acción en el mes de mayo del 2005, y que el proceso de concurso de firmas o instituciones y de organización del Grupo de Trabajo formal y sus sub-grupos tomará dos meses, con lo cual las actividades se iniciarían en agosto del 2005. Por su naturaleza, el proceso debe tomar un período total de 18 meses, es decir, hasta diciembre del 2006. Este cronograma tiene la ventaja de asegurar la continuidad del trabajo con el nuevo Gobierno que asumirá el cargo en julio de ese año.

**CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACION DE LA EITI EN EL PERÚ**

Tarea	2005				2006													
	a	s	o	n	d	e	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	
A. Esclarecer y conciliar pagos de IE e ingresos del Gobierno																		
B. Esclarecer cómo los ingresos se canalizan a nivel central y regional																		
C. Trabajo piloto en Cuzco																		
a. Organización de la participación tripartita																		
b. Metodología de elaboración de la información																		
c. Capacitación y difusión a la ciudadanía																		
d. Mecanismos de vigilancia desde la comunidad																		
e. Monitoreo y evaluación																		

Leyenda: Contrato 1.  
 Leyenda: Contrato 2.  
 Leyenda: Contrato 3.



## 7. PRESUPUESTO

El siguiente presupuesto ha sido calculado, considerando que la firma o institución revisora será internacional, y que las demás firmas, instituciones o grupos de consultores individuales serán nacionales. Se han incluido, no sólo los costos directos de los profesionales involucrados, sino también, sumas que permitirán el funcionamiento del Grupo de Trabajo y de las actividades de supervisión y monitoreo por parte de las autoridades nacionales y funcionarios internacionales pertinentes. Nótese que los precios unitarios adoptados incluyen los gastos generales.

Conviene señalar que los presupuestos son de carácter indicativo y que los subgrupos de trabajo responsables de formular los TDR para las contrataciones de las consultoras y de

supervisar su trabajo deberán mejorar estos estimados y definir al mismo tiempo los criterios bajo los cuales se podrá asegurar la cobertura de gastos adicionales iniciales y también la sostenibilidad de los presupuestos requeridos para los años posteriores al 2006.

### PRESUPUESTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN INICIAL DE LA EITI EN EL PERÚ

Concepto	Unidad	Precio/unid	Núm.unid.	Costo Total
----------	--------	-------------	-----------	-------------

#### 1. Contratación Internacional de Firma Revisora - Auditora

Profesional Revisor Senior	Pers.día	600	80	48,000
Asistente legal	Pers.día	300	40	12,000
Gastos de 2 talleres y documento	Unidad	Suma alzada	1	10,500
Gastos de supervisión	Unidad	Suma alzada	1	12,500
Varios e imprevistos				4,000
<b>Sub - Total 1.</b>				<b>87,000</b>

#### 2. Contratación Nacional de Firma o Grupo de Profesionales para la Comunicación Social

Profesional Senior	Pers.día	200	50	10,000
Especialista en capacitación	Pers.día	150	72	10,800
Especialista en monitoreo y eval.	Pers.día	150	40	6,000
Diseñador Gráfico	Pers.día	100	40	4,000
Gastos de 2 talleres y documento	Unidad	Suma alzada	1	9,000
Gastos de supervisión	Unidad	Suma alzada	1	9,000
Varios e imprevistos				2,000
<b>Sub - Total 2.</b>				<b>40,800</b>

#### 3. Proyecto Piloto 1 - Contratación Nacional de Firma Consultora o Grupos de Consultores

Profesional Senior	Pers.día	150	100	15,000
Científico social	Pers.día	100	100	10,000
Abogado	Pers.día	100	100	10,000
Gastos de capacitación	Unidad	Suma alzada	1	10,000
Gastos de 2 talleres y documento	Unidad	Suma alzada	1	10,000
Gastos de supervisión	Unidad	Suma alzada	1	15,000
Varios e imprevistos				4,000
<b>Sub - Total 3.</b>				<b>74,000</b>
<b>4. Proyecto Piloto 2.</b>				<b>74,000</b>
<b>5. Proyecto Piloto 3.</b>				<b>74,000</b>
<b>Total General</b>				<b>349,800</b>

## **Anexo 1**

# **PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE TRANSPARENCIA Y EFICACIA EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL CANON GASÍFERO EN LA REGIÓN DEL CUSCO**

## **Términos de Referencia Preliminares**

### **I. Antecedentes.**

#### **1.1 Introducción.**

Como consecuencia de la puesta en producción del Proyecto Gas de Camisea, el Gobierno Regional y las municipalidades de la Región Cusco están recibiendo ingresos provenientes del canon gasífero en las proporciones fijadas por la ley.

Tanto la prensa en general y funcionarios del Gobierno Regional en particular han manifestado su incertidumbre sobre los cálculos que respaldan los pagos provenientes del canon gasífero, ya que no existe un mecanismo conocido por todos que los hagan transparentes. Por ejemplo, la primera estimación recibida sobre el canon gasífero del 2004 asignado al Gobierno Regional del Cusco fue de S/. 6 millones, la cual fue pronto elevada a S/. 18 millones. De otro lado, a fines del año 2004, la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF calculaba que el monto del canon gasífero correspondiente al año 2004 para la Región en su totalidad – Gobierno Regional del Cusco, gobiernos locales de esta región y la Universidad San Antonio Abad del Cusco - asciende a S/. 80,9 millones.

La preocupación del Gobierno Regional del Cusco es compartida por otros gobiernos regionales, por la sociedad civil y por la ciudadanía en general; y suele expresarse en dudas acerca de si:

- a) Las empresas extractivas están cumpliendo con pagar los impuestos que deberían pagar,
- b) El Gobierno Central - o sus entidades Perupetro o Consejo Nacional de Descentralización - está cumpliendo con transferir los recursos que debería a las regiones; ó
- c) Los gobiernos regionales y locales tienen capacidad suficiente para invertir adecuadamente dichos recursos en proyectos para el desarrollo sostenible en beneficio de sus comunidades.

El Gobierno Regional del Cusco ha manifestado su interés en la ejecución de un Proyecto de Asistencia Técnica para desarrollar una estrategia de transparencia y eficacia en el manejo de los recursos del canon gasífero para esta región; y el Banco Mundial ha indicado su disposición para apoyar esta iniciativa. El presente documento contiene los términos de referencia pertinentes.



## ***1.2 La Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas.***

Las incertidumbres mencionadas en el párrafo anterior ilustran la problemática general de los cálculos referentes a los pagos efectuados por las empresas extractivas y los ingresos percibidos de estas empresas por el Gobierno. Por ello, el Gobierno Nacional ha solicitado la asistencia técnica del Banco Mundial para emprender una llamada Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI<sup>22</sup>) que está orientada a la realización de tres tareas fundamentales:

- Esclarecimiento y conciliación de las magnitudes de los pagos efectuados por las industrias extractivas e, independientemente, de los ingresos recibidos por el Gobierno de estas industrias.
- Conocimiento transparente de cómo estos recursos se canalizan hacia las unidades de gasto, principalmente de nivel regional.
- Programa piloto en las regiones cuya economía cuenta con industrias extractivas.

El presente Proyecto forma parte de la tercera tarea de la EITI en el Perú, la cual se nutrirá de los avances realizados en las primeras dos tareas del mismo. Su avance permitirá aclarar las primeras dos dudas de la ciudadanía mencionadas en la Introducción porque las cifras agregadas y conciliadas a nivel nacional serán publicadas y difundidas con gran amplitud.

Así como el Gobierno Nacional se ha adherido al programa de la EITI, se espera contar - una vez aprobados los términos de referencia - la expresión formal del Gobierno Regional del Cusco, y de algunos municipios<sup>23</sup>, de su compromiso con la ejecución de este Proyecto. Este compromiso se materializará con la puesta a disposición de información relevante, recursos humanos de contraparte y demás elementos necesarios para asegurar el exitoso inicio del programa. Conforme se hagan evidentes los beneficios y la colectividad demuestre su interés por la información y su transparencia, el programa deberá lograr ser auto - sostenible.

## ***1.3 Cumplimiento con las Normas Fiscales del Gobierno Nacional.***

Igualmente, funcionarios del Gobierno Regional del Cusco han expresado su preocupación por el cumplimiento de las normas vigentes necesarias para mejorar la eficiencia y eficacia de las inversiones que realizan, en la coyuntura de implementación del Gobierno Regional en el marco de un proceso de descentralización recientemente iniciado.

Entre estas normas, destacan las relacionadas con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) por su importancia para la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública. Si bien se ha establecido que la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial cuenta con personal debidamente calificado para esta

---

<sup>22</sup> La sigla EITI proviene del inglés "Extractive Industries Transparency Initiative"

<sup>23</sup> Los municipios tienen autonomía administrativa, económica y funcional. A la fecha, el Alcalde de la Municipalidad del Cusco ha indicado su interés en participar en este Proyecto y, próximamente, se realizarán reuniones de trabajo en algunas otras municipalidades de la región para informarles sobre el Proyecto y determinar su interés de participar en él.

labor, los funcionarios del Gobierno Regional han manifestado su preocupación acerca de que su número es insuficiente en relación a la carga de trabajo actual y futura.

La Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial se encarga de muchas de las actividades del Gobierno Regional en relación al SNIP, incluyendo la formulación y el procesamiento no sólo de los perfiles de los proyectos de inversión que serán ejecutados por el Pliego Presupuestal del Gobierno Regional, sino también las iniciativas de proyectos de las municipalidades y comunidades campesinas y nativas.

El segundo de los aspectos fiscales principales que deben ser tenidos en cuenta es el hecho que, a diferencia de los recursos normales del Pliego Regional, cuyo saldo no ejecutado revierte al Tesoro Público al final del período presupuestal, los recursos del canon gasífero (y también los recursos provenientes de otros tipos de canon) no ejecutados se mantienen depositados en cuantas especiales a nombre de los gobiernos regionales y locales. Esta particularidad implica la necesidad de desarrollar mecanismos financieros apropiados para su conservación y futura utilización.

#### ***1.4 Relación entre este Proyecto y otros que operan en la Región.***

Este Proyecto de Asistencia Técnica para desarrollar una estrategia de transparencia y eficacia en el manejo de los recursos provenientes de canon gasífero se realizará teniendo en cuenta los avances realizados por los proyectos del USAID, BID y el Banco Mundial, entre otras instituciones, que están ejecutando actividades pertinentes para el presente Proyecto de Asistencia Técnica.

Por ejemplo, con financiamiento del BID, el Grupo Técnico de Trabajo de Coordinación Institucional (GTTCI) del proyecto Camisea viene trabajando un convenio con el Gobierno Regional del Cusco para desarrollar proyectos de inversión financiables a partir de los recursos del Proyecto Gas de Camisea. Para ello se ha establecido un Comité Técnico que incluye a la sociedad civil.

En segundo lugar, el USAID está apoyando un programa para mejorar la eficiencia operativa de las transferencias corrientes a la Región y para mejorar la calidad de la formulación del Presupuesto Regional del año 2006.

Finalmente, el Banco Mundial y el Gobierno Peruano han suscrito recientemente un préstamo para financiar un Proyecto de US\$ 8,8 millones para asegurar la descentralización fiscal sostenible.

#### ***1.5 Prioridades para la Inversión Regional.***

Cabe destacar que el Gobierno Regional ha realizado un proceso de consultas con las 13 provincias de la región sobre los nueve ejes estratégicos de desarrollo contenidos en el Plan Regional de Desarrollo. El resultado de estas consultas es que la inversión pública a partir del canon gasífero en la región debería concentrarse en cuatro ejes estratégicos:

- 1) Desarrollo Agropecuario.
- 2) Condiciones de vida.
- 3) Factor humano.
- 4) Articulación y comunicación.

Además, el Gobierno Regional viene promoviendo cuatro megaproyectos a través de inversión privada: Gasoducto Regional al Cusco, Fabrica de Cemento, Carretera Interoceánica y Aeropuerto de Chincheros.

## **II. Objetivos y Alcance.**

El propósito fundamental de este proyecto de asistencia técnica es transparentar la gestión y el uso de los recursos del canon gasífero para:

- Mejorar la comprensión por parte de los funcionarios del Gobierno Regional del Cusco de los mecanismos existentes para determinar los pagos a la región por este concepto;
- Desarrollar una estrategia apropiada para lograr un uso eficiente y eficaz de dichos recursos en la región, en concordancia con el Plan de Desarrollo Regional y siguiendo las normas del MEF; y
- Generar mecanismos de acceso a la información y vigilancia por parte de la población, manteniendo en todo momento a la población informada de las cuentas y las decisiones que se tomen.

Las áreas o componentes del trabajo son las siguientes:

- 5) Estimación del Canon y su reparto en la Región Cusco.
- 6) Estrategia de uso de los recursos recibidos a título del Canon.
- 7) Generación de mecanismos de información a la población sobre fuentes, montos y calidad del gasto y destino del canon, y prevenir posibles conflictos sociales en la Región relacionados con el Canon Gasífero.

## **III. Actividades.**

### ***1. Componente de Estimación del Canon Gasífero y su Reparto en la región.***

Para los gobiernos regionales y locales es difícil predecir los montos de los recursos provenientes de los pagos efectuados por las industrias extractivas (IE) que recibirán en cualquier año, tales como canon minero, canon y sobre - canon petrolero y canon gasífero; y de proyectar estos pagos en el futuro. Esto se debe a varios factores:

- a) *Variabilidad del valor de las actividades extractivas.* Varían los precios internacionales que sirven para calcular el valor de la producción. La producción física puede variar por factores técnicos y no técnicos diversos y los costos de producción también pueden sufrir tales cambios.

b) *En el procedimiento administrativo del cálculo intervienen distintas instituciones públicas.* Según el Reglamento de la Ley del Canon, en cuanto al Canon Minero, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) informa al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre la relación de empresas que tienen concesiones mineras en cada región en el año. Luego, el MEF oficia a la SUNAT para solicitar que ésta informe al MEF sobre el pago total de impuesto a la renta de tercera categoría pagado por dichas empresas. Paralelamente, el MEF solicita información al INEI sobre los índices que son aplicados para el cálculo de los porcentajes de repartición en cada región, los cuales son finalmente aprobados por Resolución Ministerial del MEF. La fiscalización de la producción de gas natural seco y condensados para el cálculo de regalías y canon lo efectúa PERUPETRO antes de ingresar al gasoducto y poliducto, respectivamente (planta las Malvinas), mediante la lectura de los medidores colocados en los puntos de fiscalización. OSINERG efectúa el control técnico de dichos medidores.

c) *Variabilidad de los criterios empleados en el tiempo.* Como resultado de cambios en la normativa correspondiente, han variado los criterios de cálculo. La siguiente secuencia resumida de normas ilustra el problema:

- Con la Ley de Canon (Ley N° 27506) del 10.07.01 y su Reglamento (D.S.N° 005-2002-EF), el porcentaje de los ingresos de la actividad extractiva para calcular el canon sube del 20 al 50 % de estos ingresos. La asignación municipal se ponderaba en base a la densidad poblacional, con lo cual no se daba ningún peso especial a los distritos donde se extraen los recursos naturales y algunos distritos urbanos podían recibir más canon que aquellos<sup>24</sup>.
- La Ley N° 28077 del 26.09.03 modifica la Ley 25706 y cambia los porcentajes al interior de cada región y sustituye el indicador de necesidades básicas y déficit de infraestructura ponderado por la población distrital<sup>25</sup> por el densidad poblacional para la asignación municipal.
- D.S. 029-2004-EF del 17.02.04, que incorpora las modificaciones expresadas en la Ley N° 28077 al reglamento respectivo. También restringió la base de cálculo del canon minero al impuesto a la renta que pagan los titulares de la actividad minera derivados de la explotación de dichos recursos, excluyendo otro tipo de ingresos y rentas que se derivan del aprovechamiento de los mismos.

---

<sup>24</sup> Del total equivalente al 50 % del impuesto a la renta minera, se asigna: 20% a las municipalidades distritales de la provincia donde se encuentra el recurso (ponderando la población distrital rural el doble que la urbana respectiva), 60% a las municipalidades provinciales del departamento donde se encuentra el recurso extraído (según la densidad poblacional en hab/Km<sup>2</sup>) y el 20 % al gobierno regional donde se encuentra el recurso extraído.

<sup>25</sup> Asigna: el 10% del total al distrito productor (donde se encuentra el recurso extraído), 25% a los municipios de la provincia del recurso extraído, 40% a los municipios provinciales donde se encuentra el recurso extraído y el 25% al gobierno regional respectivo, del cual un 80 % va al propio gobierno regional y el 20% restante a la universidad pública de la región. No obstante, excluir al distrito productor del 25% y a la provincia productora del 40% del canon no es justa para las provincias productoras con pocos municipios, porque así los demás municipios de esa provincia podrían recibir más que el distrito productor.

- Ley 28322 (10.08.04), que elimina la exclusión de la participación del distrito y provincia donde se encuentra el yacimiento del reparto del 25 y 40% del canon del yacimiento, respectivamente.
- Las normas anteriores son normas generales, aplicable a todos los recursos naturales. Sin embargo, en el caso específico que más interesa a la Región Cuzco - el Canon Gasífero – su cálculo se basa en el 50 % no sólo del impuesto a la renta sino también de las regalías. Las regalías totales equivalen al 37,24 % del valor del gas natural seco y de los condensados o líquidos contenidos en este gas natural seco.
- Otra norma específica a la minería es la Ley N° 28258 del 24.07.04, que establece la regalía minera como un porcentaje variable sobre el valor de la producción, la cual ha sido motivo de un proceso ante el Tribunal Constitucional. Su reparto es similar a la del canon minero.

Si bien el Sistema Integrado de Administración Financiera ha sido extendido a todos los gobiernos regionales y a muchas municipalidades, aún faltan también muchas municipalidades. Además, la información mostrada en la página web del MEF no desagrega entre las transferencias efectuadas por canon, sino que las transferencias recibidas por todos los tipos de canon (minero, petrolero, gasífero, forestal, hidroenergético y pesquero) aparecen de manera agregada. Además, es necesario hacer transparente las inversiones realizadas a partir del canon distrital en centros poblados y comunidades campesinas y nativas. La Ley establece que no menos del 30% del tal canon debe ser dedicado a estas comunidades.

Como resultado del análisis precedente se desprende que las actividades necesarias para estimar y proyectar el canon gasífero son:

- 1.1 Recopilación y sistematización de las normas relativas al canon gasífero<sup>26</sup>.
- 1.2 Tomar conocimiento de la información revisada y consensuada del proyecto Implementación de la EITI en el Perú sobre el canon gasífero total y su repartición en la Región Cusco correspondiente a los años 2004 y 2005.
- 1.3 Informar a todos los municipios del Cusco sobre la existencia de este Proyecto Piloto y de su importancia.
- 1.4 Identificar mecanismos para la publicación en la región (por lo menos una vez por año) de las cifras anuales (2004, 2005 y 2006) del canon gasífero y su asignación en la Región Cusco: al Gobierno Regional, a cada uno de las municipalidades provinciales y distritales y, finalmente, a la Universidad San Antonio de Abad del Cusco.
- 1.5 Preparar un modelo que permita hacer proyecciones cada año de este canon para un período de 5 años a partir del año respectivo, y desarrollar a título de ejemplo dos escenarios alternativos (bajo y alto) de referencia, que muestren el posible impacto

---

<sup>26</sup> PERUPETRO, entidad encargada de la firma de contratos petroleros y gasíferos y del cobro de las correspondientes regalías, ha manifestado su disposición para explicar de manera práctica cómo se calcula las regalías, cifra básica para la determinación del canon.

de la incertidumbre inherente a los valores de las variables del modelo que determinan este canon. Por facilidad operativa, este modelo consideraría inicialmente sólo el componente del canon que se deriva de las regalías. Posteriormente se podría incorporar supuestos sobre el pago del impuesto a la renta para el cálculo del canon resultante por este concepto. Dada la responsabilidad de PERUPETRO en la fiscalización de la producción de gas seco y condensados del gas natural, y su experiencia en el seguimiento y análisis de los mercados internacionales de referencia para dichos productos, sería conveniente consultar con esta empresa en los temas que le competen para la elaboración de los escenarios propuestos.

## ***2. Componente de Estrategia de Uso del Canon Gasífero***

### *2.1 Estructura y Capacidades Administrativas*

El Gobierno Regional del Cusco cuenta con una Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Crédito Público y Acondicionamiento Territorial, la cual a su vez consta de subgerencias: OPI<sup>27</sup>, Planeamiento, Presupuesto, Desarrollo Institucional y Acondicionamiento Territorial<sup>28</sup>. Además, se cuenta con un grupo de formulación de proyectos que, sin constituir un área administrativa independiente, sí lo es funcionalmente.

La OPI de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial tiene la potestad de aprobar los proyectos de inversión pública hasta S/. 6 millones. Anteriormente estos límites de autonomía regional eran menores, y fueron elevados recientemente para reducir los costos de trámite para lograr la aprobación de dichos proyectos en Lima ( R.M. N° 372-2003-EF/68.01).

Para desarrollar la actividad de formulación y aprobación de viabilidad de proyectos de inversión en la Región, la indicada gerencia cuenta con 7 profesionales, a quienes se suman 7 profesionales adicionales en las unidades sectoriales del gobierno regional que formulan proyectos.

Si bien se considera que estos funcionarios están calificados para sus labores, éstos son sumamente recargadas: actualmente están preparando unos 120 perfiles de proyectos<sup>29</sup> que están orientados a la ejecución con cargo al Pliego Presupuestal del Gobierno Regional. Además, tienen la responsabilidad de ingresar los perfiles de los proyectos de los municipios cuzqueños en el Banco de Proyectos de la Región que maneja esta Gerencia antes de su evaluación interna o, dependiendo de su magnitud, su canalización al ministerio sectorial correspondiente en Lima. Finalmente, el Gobierno Regional viene recibiendo múltiples solicitudes de los Gobiernos Locales para su asesoría y apoyo en la formulación de los perfiles de inversión pública correspondientes a este nivel de gobierno.

<sup>27</sup> OPI = Oficina de Programación de Inversiones. Según las normas del SNIP, debe ser una unidad separada de la unidad de formulación de proyectos.

<sup>28</sup> Esta última aún está en proceso de implementación.

<sup>29</sup> Según el Art. 6.2 de la Ley del Canon N° 27506, el canon se utilizará exclusivamente en gastos de inversión. Posteriormente se ha fijado que hasta un 2 % del total puede invertirse en estudios.

## 2.2 *Otros Proyectos de Asistencia Técnica Relacionados*

Es necesario que el presente Proyecto se desarrolle en estrecha coordinación con las otras actividades de asistencia técnica que viene recibiendo la Región, para evitar duplicaciones de esfuerzos.

### a) Asistencia USAID.

Se ha venido trabajando con los gobiernos locales de Kimbiri y Pichari en el VRAE<sup>30</sup> para promover el proceso de formulación del presupuesto participativo<sup>31</sup> y procedimientos de gestión transparentes. Se ha capacitado a funcionarios de estas instituciones en la aplicación del Sistema Integrado de Administración Financiera. Asimismo se ha capacitado a funcionarios de estas instituciones en la aplicación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF<sup>32</sup>). Finalmente, se ha capacitado a algunas organizaciones de la sociedad civil local para la vigilancia social, tales como Vigila Perú, en asuntos como la asignación del presupuesto, ejecución presupuestal, transparencia y acceso a la información pública, participación ciudadana y el conocimiento de las normas aprobadas por el consejo regional. A futuro, esta fuente de cooperación ofrecería también su apoyo al Gobierno Regional en el marco del programa del PRODES.

### b) Programa de Descentralización Fiscal Sostenible.

Este proyecto, que será financiado mediante un préstamo del Banco Mundial por US\$ 8,8 millones, tiene una cobertura nacional y en todas las regiones del país. Sus principales actividades son:

- 1) Uso de sistemas estándar de contabilidad.
- 2) Implementación del SIAF regional y capacitación en su uso.
- 3) Implementación de las reglas fiscales normadas por el MEF y otras instituciones del Gobierno, y que tienen que ser cumplidas en un plazo de 3 años.
- 4) Componente de apoyo al SNIP.
- 5) Presupuesto participativo: evaluación ex – post.
- 6) Convenios de evaluación por resultados.

Las actividades 2) y 3) podrían ser las más relacionadas con el presente Proyecto.

### c) Programa con el BID.

El Programa del BID ha preparado un Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica para el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales del CND, con el objeto de lograr un uso adecuado de los recursos del canon gasífero del Proyecto Camisea. En lo

---

<sup>30</sup> Valles de los ríos Apurímac y Ene.

<sup>31</sup> Cabe destacar que los recursos del canon caen dentro del ámbito de los presupuestos participativos, al igual que los demás recursos municipales y regionales.

<sup>32</sup> Sistema en línea por el cual el MEF aprueba y ejecuta las transferencias presupuestales mensuales y por partida a las unidades de gasto.

referente al Cusco, se realizó en octubre y noviembre del 2004 talleres en la ciudad del Cusco y otras ciudades de la región en este sentido, con apoyo del MEM y del fondo de capacitación petrolera CAREC.

d) Contribución de los consorcios que operan el Lote 88 (Camisea) y el transporte del gas a la Costa

Por ejemplo, existe un convenio entre Pluspetrol y el Consejo Municipal de Echarati<sup>33</sup> para impulsar el desarrollo local mediante el canon gasífero y las otras contribuciones sociales voluntarias de esta empresa.

### 2.3 *Estrategia de Uso Financiero de los Recursos de Canon*

Dado el tiempo de maduración que tienen los proyectos de infraestructura, incluso algunos de dimensión pequeña o mediana, es probable que no sea posible invertir la totalidad de los recursos del canon gasífero en el mismo año en que se generan. Por lo tanto, tenderán a generarse saldos de tales recursos al finalizar cada ejercicio presupuestal. Además, se prevé un fuerte crecimiento de tales saldos cuando se inicie el desarrollo del Lote 56 y la exportación de gas natural licuefactado. Sin embargo, estos saldos no revierten al Tesoro al concluir el período presupuestal, como sí lo hacen los otros recursos presupuestales.

Por lo tanto, deberá calcularse el requerimiento de inversión a mediano plazo del Gobierno Regional (y de las municipalidades que participen en este Proyecto) a partir de su Plan de Desarrollo, y comparar este requerimiento con la proyección de nuevos ingresos hecha anteriormente para determinar los posibles saldos en el futuro.

Una parte del mismo (que denominaremos “primer saldo”) debería retenerse para estabilizar los niveles de ingresos requeridos para uno o dos años en el futuro, en caso que caigan los precios internacionales del petróleo, y así evitar la paralización de obras iniciadas por falta de recursos. Sin embargo, esto no impediría su colocación en instrumentos financieros líquidos.

De existir un saldo adicional al requerimiento corriente y de estabilización de las inversiones, que se denominará “segundo saldo”) éste debería ser administrado financieramente. Este Proyecto establecerá el procedimiento a seguir para estos cálculos así como propondrá la política financiera y legalmente sólida de inversión, supervisión y transparencia para el manejo de los recursos de estabilización y de inversión financiera de los verdaderos excedentes.

Entre las posibles estrategias a considerar puede mencionarse:

---

<sup>33</sup> La denominación anterior de este distrito era “Echarate”. Aparentemente, por decisión de las autoridades locales, su nombre actual es “Echarati”.



- 1) *Colocación en instrumentos financieros.* Esta vía es segura, pero no rinde recursos adicionales significativos ni permite agilizar el proceso de ejecución de los proyectos de inversión.
- 2) *Uso para apalancamiento de recursos.* Se trata de colocar fondos como garantía en el sistema bancario para su apalancamiento y lograr el financiamiento de proyectos de inversión. Tiene la ventaja de permitir el inicio de importantes proyectos de inversión, pero tiene también el inconveniente de aumentar el grado de endeudamiento de la respectiva entidad.
- 3) *Colocación en fideicomiso público.* El fideicomiso público<sup>34</sup> es un contrato por medio del cual la Administración Pública, por intermedio de alguna de sus dependencias facultadas y en su carácter de fideicomitente, transmite la propiedad de bienes del dominio público o privado del Estado, o afecta fondos públicos, a un fiduciario para realizar un fin lícito, de interés público. El fideicomiso público es un medio que le sirve al Estado para compactar en un sólo centro de imputación diferentes recursos monetarios provenientes de diversas fuentes para destinarlos a varios y, en ocasiones, a miles de beneficiarios, limitando la aplicación de los recursos en un texto tan claro y tan conciso como lo es un contrato; todo ello merced a un solo acto: el fideicomiso. Este procedimiento se ampara en el Código Civil y es perfectamente legal, siempre y cuando se seleccione al fiduciario mediante licitación pública<sup>35</sup>.

La mayor virtud del fideicomiso público es que permite sinergias importantes entre el sector público, la sociedad civil y las empresas privadas. Existen experiencias exitosas en latinoamérica de esta alternativa, por la cual el sector público y la sociedad civil pueden concentrarse en definir sus planes de desarrollo, presupuestos participativos y prioridades de inversión; mientras que las empresas privadas, a través del fiduciario, se concentran en formular, licitar y ejecutar las inversiones de la mejor forma posible. Con este mecanismo, los beneficios del canon gasífero para Cusco podrían llegar más pronto a la población que si se buscara descansar exclusivamente en una elevación de las capacidades institucionales públicas de la Región.

La actividad de gestión financiera de los saldos del canon gasífero no se duplica con ninguna de las actividades identificadas de los otros proyectos de asistencia al Gobierno Regional, y por lo tanto, sería específica del presente Proyecto.

Si bien se iniciaría esta actividad con los recursos del canon gasífero, debería realizarse una gestión financiera similar con todos los recursos con que cuenta el Gobierno Regional, incluyendo los préstamos no- reembolsables que provengan de donaciones tales como la conservación de la naturaleza.

#### 2.4 *Actividades de este Componente.*

---

<sup>34</sup> Por RS de fecha se autoriza a todos los gobiernos regionales a suscribir convenios de fideicomiso público con instituciones del sector privado.

<sup>35</sup> Definición suministrada por el Dr. Paul Súmar, Asesor Externo de PROINVERSIÓN

Las actividades específicas de este componente comprenderían:

- Apoyo para utilizar de manera más efectiva los diferentes proyectos de asistencia en curso y lograr resultados en el más corto plazo en términos de cuentas y presupuestos transparentes y una mas rápida ejecución.
- Preparación de un programa de manejo de personal y de capacitación, incluyendo un posible Diplomado en formulación y evaluación de proyectos de inversión para cualquier profesional de la región, incluyendo el Gobierno Regional, universidades, ONGs, municipios, etc. Un posible camino sería la suscripción de un Convenio entre el Gobierno Regional y la Universidad San Antonio Abad del Cusco, para lo cual deberá garantizarse el control de calidad de los cursos a impartir.
- Evaluación de los mecanismos financieros más adecuados para el manejo de los excedentes del canon.

El detalle de estas actividades se formulará mediante talleres de trabajo con los otros proyectos de asistencia técnica a la Región, para evitar duplicaciones y lagunas.

3. Generación de mecanismos de información a la población sobre fuentes, montos, el uso de los recursos del canon gasífero y mecanismos de prevención de conflictos.

Este componente es de extrema importancia para lograr un incremento significativo del llamado “capital social”, de vital importancia para lograr el desarrollo autosostenido.

Aquí también hay actividades importantes en este campo por parte de la Defensoría del Pueblo y por la Defensoría especializada del Proyecto Camisea. El presente Proyecto analizará las causas de los principales conflictos sociales de la Región Cusco para identificar el impacto de la falta de conocimiento sobre el cálculo del canon gasífero y sobre la utilización de los recursos correspondientes que en la práctica puedan ser la causa de algún conflicto o hayan influido en su prolongación. Las actividades serían:

- 3.1 Puesta en servicio de un programa de difusión de la información sobre el uso de los recursos del canon vía Internet y la prensa escrita, radial y televisiva regional y local. Para ello se deberá: 1) Establecer una página web con información a ser puesta a disposición por las instituciones encargadas de su actualización permanente; 2) Realizar una publicación anual con el carácter de “memoria anual de la transparencia en el uso del canon gasífero”, con las cifras e indicadores necesarios; y 3) Realizar publicaciones de diseminación amplia a través de documentos, tales como boletines o notas de prensa, que serán difundidos por la radio y TV locales.
- 3.2 Promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en acciones de vigilancia ciudadana sobre el uso de los recursos gasíferos por parte del gobierno regional y los gobiernos locales. Estas acciones de vigilancia deben ser completadas también por acciones de diseminación y socialización de información por parte de las OSC entre sus pares.

- 3.3 En coordinación con la Defensoría del Pueblo del Cusco y con la Defensoría del Proyecto Camisea, seleccionar algunos casos de conflictos existentes relacionados específicamente con el Canon Gasífero.
- 3.4 Extraer conclusiones que permitan la formulación de recomendaciones al Gobierno Regional sobre cómo una mayor transparencia y rendición de cuentas por el uso de tales recursos podría reducir tales conflictos en el futuro.

#### **IV. Propuesta para la Implementación.**

##### **4.1 Organización del Grupo de Trabajo.**

Se establecerá un Grupo de Trabajo tripartito – es decir, en el cual estarán representados el Gobierno Regional del Cusco, la sociedad civil de la región y las empresas extractivas que operan en ésta.

Se propone la siguiente composición del Grupo de Trabajo:

- 1) 2 representantes de ONGs.
- 2) 1 representante de la Cámara de Comercio del Cusco.
- 3) 1 representante de la Universidad San Antonio de Abad.
- 4) 2 representantes de las industrias extractivas.
- 5) 1 representante del Banco Mundial, con voz pero sin voto, para servir de enlace entre el EITI a nivel nacional y el Proyecto en la Región Cusco.
- 6) 3 representantes del Gobierno Regional.
- 7) 1 representante de los gobiernos locales, con voz pero sin voto, para servir de enlace entre el Proyecto Regional y los proyectos similares que serán ejecutados en algunos municipios del Cusco. No se considera el voto para este representante por tratarse de niveles de gobierno distintos con autonomía propia.

En resumen habrá 11 miembros en el Grupo de Trabajo, de los cuales 9 tendrán derecho a voto. La coordinación estará a cargo del Gobierno Regional.

El Grupo de Trabajo contará con algunos recursos operativos necesarios para su funcionamiento.

##### **4.2 Modalidad de Implementación**

Para implementar el Proyecto se contratará a un grupo de consultores, los que podrán ser:

- a) Un grupo de profesionales asociados para este trabajo, bajo la coordinación y responsabilidad de uno de ellos;
- b) Una firma consultora; o
- c) Una institución.

El grupo de consultores incluirá tentativamente al siguiente personal:

- 1) Economista senior, Jefe del Equipo, con experiencia en trabajos similares a nivel nacional y local.
- 2) Profesional (sociólogo, antropólogo o similar) con experiencia y conocimiento de las instituciones de la sociedad civil del Cusco.
- 3) Economista o abogado, con experiencia en las transferencias de recursos a las regiones y municipios.
- 4) Financista para el diseño de fondos para la colocación de los excedentes del canon.

El Grupo de Trabajo deberá aprobar los términos de referencia específicos para la contratación de estos consultores, incluyendo aspectos tales como la calidad del plan de trabajo que propone cada lista o institución, y la calidad de la formación y experiencia de estas personas. Asimismo, deberá aprobar los productos esperados de estos profesionales, para lo cual deberá revisar los informes producidos por los consultores y emitir la opinión correspondiente.

La contratación será realizada por el Banco Mundial, en base a los resultados del concurso, cuyas bases serán formuladas por el Grupo de Trabajo. El Grupo de Trabajo también podrá proponer candidatos para la lista corta de personal y firmas que serán invitados a participar, los cuales deberán ser evaluados por un Comité designado por el Grupo de Trabajo.

El Banco Mundial ha indicado que, en principio, estaría dispuesto a proveer un monto adecuado para financiar las actividades de este Proyecto, con la condición que su desembolso se haya concluido antes del 31.12.06. En la formulación del detalle de estas actividades se tendrá en mente la sostenibilidad, una vez concluido el financiamiento del Banco Mundial.

### **4.3 Calendario**

La revisión y aprobación de estos términos de referencia por parte del Gobierno Regional y de los Municipios del Cusco y otros en la región se espera esté concluida antes del 30 de Mayo 2005. Entretanto deberá contarse con la Declaración política del Gobierno Nacional sobre la EITI tanto a nivel nacional como a nivel regional.

La implementación del programa propuesto en estos términos de referencia a nivel regional tendría las siguientes fases:

- **Fase de preparación** – hecha la declaración hay que asegurar los fondos para el sub-programa Cusco, crear el grupo de trabajo, elaborar el reglamento, elegir al coordinador local, establecer criterios, refinar términos de referencia y aplicar el procedimiento que se acuerde para la contratación de los consultores (Esta fase podría durar unos 3 – 4 meses)
- **Fase de implementación.** Hecha la contratación de consultores, éstos deben definir los mecanismos y formatos, entregar un primer informe con sus ideas y requerimientos al grupo de trabajo. Talleres y resultados. Los consultores deberán preparar un segundo informe final incluyendo sus recomendaciones con respecto a cada aspecto de los términos

de referencia. Este informe será la base también para efectuar la primera publicación de resultados. (Esta fase podría durar unos 5-6 meses).

- **Fase de revisión y de establecimiento de los principios de sostenibilidad.** Los consultores estarían disponibles para aclarar dudas, implementar o sólo supervisar los programas de capacitación, el grupo de trabajo evaluaría los logros y se acordaría como se va a seguir en el futuro. Los consultores deben preparar un informe final con las lecciones a tener en cuenta para replicar la experiencia en otras instituciones, regiones o municipios que se beneficien del canon.

## Anexo 2

### 1. Empresas Mineras

Se ha preparado esta lista, considerando la información disponible en la página web del Ministerio de Energía y Minas:

[www.minem.gob.pe/minería/estad\\_anual2004.asp](http://www.minem.gob.pe/minería/estad_anual2004.asp)

En esta página se ha procesado la información sobre producción física por empresa de los principales productos, tales como: cobre, zinc, plata, oro, hierro y plomo.

En todos los casos, se excluyó a la pequeña minería y minería artesanal; y también, a las empresas de la gran minería y minería mediana que tuvieron poca producción en el 2004. De esta manera, las empresas mostradas reflejan por lo menos un 75 % de la producción física total<sup>36</sup>.

Estos porcentajes en producción física son, por producto:

- 78 %, en cobre.
- 76 % en zinc.
- 77 % en plata.
- 76 % en oro.
- 100 % en hierro.
- 73 % en plomo.
- 100% en estaño.

### B. Principales Empresas de Minería Metálica

Las siguientes 19 empresas mineras representan más del 75 % del valor bruto de la producción del año 2004, con respecto a los 6 productos más importantes. Esta lista es totalmente referencial, ya que no pretende expresar nada acerca de la participación concreta de cualquiera de ellas en la EITI, sino para demostrar que, en principio, sería posible alcanzar el porcentaje considerado como mínimo para la validez de la EITI con un número manejable de empresas. Estas serían (sin ningún orden):

Shougang  
Volcán  
Antamina  
Los Queñuales

---

<sup>36</sup> Se incluye a las empresas mineras y algunas minero-metalúrgicas bajo el supuesto (aún no verificado) que éstas no duplican la información sobre contenido fino de producción de las primeras.

Milpo  
 Atacocha  
 El Brocal  
 Refinería de Zinc de Cajamarquilla  
 Doe Run  
 Chungar  
 Buenaventura  
 Barrick  
 Ares  
 Yanacocha  
 Retamas  
 Aurífera Santa Rosa  
 Southern Perú Copper Corp.  
 BHP Billiton  
 Pan American Silver  
 Minsur

**VALOR BRUTO ESTIMADO DE LA PRODUCCIÓN MINERA EN 2004**

Producto	Producción Física	Unidad de Peso	Precio prom del año	Unidad de precio	VBP (US\$ millones)	% en muestra	VBP en muestra
Cobre	1,694,017	TM	1.46	US\$/lb	5,441	78	4,258
Hierro	4,247,174	TM	25	US\$/TM	106	100	106
Oro	175,408,871	Gr	424	US\$/Oz Troy	2,625	76	2,000
Plata	4,309,675	Kg	6.8	US\$/Oz Troy	1,034	77	800
Plomo	425,181	TM	0.44	US\$/lb	412	73	301
Zinc	1,404,698	TM	0.58	US\$/lb	1,792	76	1,354
<b>TOTAL</b>					<b>11,411</b>	<b>77</b>	<b>8,819</b>

**2. Empresas de Hidrocarburos**

En este sub-sector, la actividad está mucho más concentrada, como puede verse en el Cuadro siguiente:

**VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS POR EMPRESA EN 2004**

EMPRESA	LOTES	REGIÓN	VALOR (en US\$ millon)
Plus Petrol Norte S.A.	1 - AB	Selva Norte	292.8
Petro-tech	Z - 2B	Zócalo Norte	152.6
Petrobras Energy	X	Noroeste	133.2
Plus-Petrol y otros		8 Selva Norte	199.3
<b>Sub-total de Empresas Principales</b>			<b>777.9</b>
<b>Producción Total</b>			<b>948.0</b>
<b>% de empresas principales en total</b>			<b>82.1</b>

**Nota: No incluye la producción del Proyecto Camisea**

Esta información ha sido extraída de la página web de PERUPETRO. Sin embargo, ésta no incluye la producción a cargo del consorcio PlusPetrol-Hunt Oil-SK-Tecpetrol-Sonatrach que opera los lotes 88 y 56 correspondientes al Proyecto Camisea. Al incluir a estas empresas, sólo 5 empresas representarían más del 90% de la producción.

### 3. Comentarios Finales.

Las listas precedentes – que incluyen a 19 empresas mineras y a 5 empresas de hidrocarburos – apunta a la necesidad urgente de establecer cuáles de ellas efectivamente desean participar en la EITI en el Perú. El porcentaje de la producción total incluido en la muestra de empresas tiene una suficiente holgura como para permitir la sustitución de algunas de las empresas incluidas por otras que no lo están.

El Grupo de Trabajo debe propiciar la participación más amplia de estas empresas y, de resultar necesario y conveniente, variar el tope mínimo de agregación exigido.