

EL CANON DESDE EL CONGRESO:

Análisis de los proyectos de ley del Poder Legislativo sobre la normativa en torno al canon (2011-2022)



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Natural
Resource
Governance
Institute



OXFAM

EL CANON DESDE EL CONGRESO.

Análisis de los proyectos de ley del Poder Legislativo sobre la normativa en torno al canon
(2011-2022)

Editado por el Grupo Propuesta Ciudadana
Jirón María Parado de Bellido N° 150, Magdalena del Mar.
Teléfono: 998342992
contacto@propuestaciudadana.org.pe
www.propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Directorio:
Javier Azpur Azpur

Coordinador Ejecutivo:
Federico Tenorio Calderón

Autores:
Esteban Valle-Riestra Padró
Alonso Marañón Tovar

Cuidado de edición:
Mabel Abanto Yllescas

Corrección de estilo:
Patricia Malca

Diseño y diagramación:
Felícita Lopez Pantoja

Primera edición, mayo de 2023
Edición digital
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2023-04761

Contenido

Introducción	4
Capítulo 1: Breve historia del canon	9
Capítulo 2: La renta minera y de los hidrocarburos.....	17
Capítulo 3: Panorama general de los proyectos de ley	22
Capítulo 4: Análisis de los proyectos de ley.....	28
Capítulo 5: Conclusiones y recomendaciones.....	46
Referencias	48

Introducción

Uno de los temas que suscita mayores debates en el ámbito nacional es la gestión del canon. Entre los años 2010 y 2021, los gobiernos regionales y locales donde tienen lugar las operaciones extractivas, tanto mineras como hidrocarburíferas, han recibido un monto acumulado que supera los S/ 70 000 millones por este concepto (GPC 2023).¹ Si bien los recursos del canon deberían haber servido para afianzar las bases del desarrollo, las evidencias muestran que su empleo no ha logrado elevar sustantivamente las condiciones de vida de la población (Del Pozo 2021). Por el contrario, distintos especialistas han observado que su uso ha generado una serie de impactos negativos. Por nombrar algunos, al favorecer los gastos en infraestructura, la inyección de estos recursos estaría ocasionando la pérdida de competitividad de otros sectores económicos, en especial, el de la agricultura (Monge y Viale 2012); las transferencias amplificarían la incidencia de conflictos sociales (Arellano Yanguas 2011), lo cual, a su vez, afectarían los niveles de recaudación al incentivar la pereza fiscal (Paredes 2019) y, a su vez, estarían correlacionadas con una menor eficiencia en el gasto (Magallanes 2016).

La gestión de los recursos que aportan las actividades extractivas estaría atravesada por una serie de fallas de origen, relativas a las condiciones que determinan su cálculo, distribución, y condicionan su uso. Los fondos serían pobremente ejecutados, al estar atomizados entre cientos de gobiernos subnacionales con poca capacidad de gasto (OECD y Cepal 2017). De igual modo, sería común el uso discrecional del canon en obras de infraestructura de leve impacto con fines clientelistas (Arellano Yanguas 2011; Pebe, Radas y Torres 2017). Por otra parte, la fórmula dispuesta para la distribución de la renta establece un reparto inequitativo de las transferencias fiscales; pues, al priorizar las zonas de explotación, el Gobierno central se ha visto obligado a corregir el desbalance que genera la distribución del canon, compensando a las regiones que reciben menos recursos con fondos del tesoro público (Molina 2016).

En este escenario, distintos actores han formulado propuestas para redefinir las normas que rigen sobre la gestión del canon; tanto con el fin de remediar las deficiencias por las que hoy atraviesa como con la intención soterrada de captar una porción de la renta. El Congreso ha sido el espacio de convergencia de estas iniciativas y donde se ha definido su aprobación. Congresistas de distintas bancadas y orientaciones políticas han presentado numerosos proyectos de ley con características que han solido coincidir en torno a sus objetivos y características. Sin embargo, solo un pequeño número de propuestas ha logrado ser incorporado al marco legal vigente. Respecto al resto, pese a su recurrencia y similitudes, no existen estudios que ofrezcan una síntesis de los proyectos que permita, al mismo tiempo, distinguir la orientación de sus planteamientos y los motivos de su rechazo.

1 La cifra incluye las transferencias de canon gasífero, canon hidroenergético, canon minero, canon pesquero, canon y sobrecanon petrolero.

Con el propósito de resolver este vacío, en este estudio, se ofrece un ejercicio de sistematización y análisis de los proyectos de ley que buscan modificar la gestión del canon, con el fin de conocer las tendencias en torno a sus propuestas de reforma. La creación de leyes suele ser afectada por los intereses de muchos actores heterogéneos y las contingencias de las coyunturas. Mediante la discusión política, se generan acuerdos (implícitos o explícitos) sobre ciertas temáticas de importancia a lo largo del tiempo. En el caso de la gestión de la renta extractiva, al analizar si existe una reiteración de propuestas y temas recurrentes, y al indagar sobre los intereses específicos relacionados con la gestión de la renta extractiva en distintos periodos congresales, es posible dar cuenta de las demandas acumuladas y su evolución. Contar con esta información permitiría generar nuevas salidas institucionales que, eventualmente, podrían ser debatidas en el pleno del Congreso o en otros espacios de la sociedad civil.

Asimismo, en el estudio, se coloca la atención sobre los proyectos de modificación de la Ley de Canon propuestos en los periodos legislativos 2011-2016, 2016-2019, 2020-2021, y desde el 2021 hasta septiembre del 2022.² El periodo escogido se justifica dada la finalidad de conocer cuáles fueron las iniciativas legislativas presentadas después del superciclo de las materias primas, experimentado en la primera década del siglo XXI. La selección se efectuó mediante la búsqueda de la palabra *canon* en el repositorio de proyectos de ley del portal del Congreso. Fueron elegidos aquellos proyectos que intentaron modificar algún aspecto general del canon o tuvieron relación explícita con los minerales y los hidrocarburos; así, se excluyó a una minoría de iniciativas que trataron de crear otros tipos de canon (hídrico, eólico, turístico, etcétera). Esto se hizo considerando que los minerales e hidrocarburos son las mayores fuentes del canon, y suponiendo que, al existir una propuesta general sobre el canon, se tenía en cuenta la distribución o uso de estos recursos. Esta recopilación conduce a que este trabajo aborde principalmente los cambios a la Ley 27506, Ley del Canon, aunque también se contemplaron los cambios a la legislación sobre el canon y sobrecanon petrolero. Asimismo, cuando estuvieron disponibles, fueron revisados los dictámenes de las comisiones del Congreso a los proyectos de ley, con el objetivo de conocer las fundamentaciones de la aprobación o denegatoria de estas propuestas legislativas.

Por último, el presente estudio está organizado de la siguiente manera. El primer capítulo presenta una breve historia del canon y expone las leyes que lo originaron, así como los cambios previos al periodo del estudio. El segundo capítulo, proporciona información que permite valorar los flujos de recursos transferidos al ámbito subnacional por medio del canon. El tercer capítulo describe las características de los proyectos de ley analizados, a fin de examinar su volumen y temporalidad, e identificar a los congresistas que impulsaron el mayor número de iniciativas. El cuarto capítulo incluye un análisis del contenido de los proyectos de ley, que posibilitará comprender su temática, tipología y razones de aprobación o denegatoria. Finalmente, el quinto capítulo expone las conclusiones y recomendaciones del estudio.

2 Los periodos 2016-2019 y 2020-2021, aunque formalmente pertenecen al mismo periodo congresal, fueron separados, pues en octubre del 2019 ocurrió la disolución del Congreso y, posteriormente, este tuvo una nueva composición desde marzo del 2020.

RECUADRO 1. Características de la gestión del canon en el Perú

Definiciones:

- El **canon minero**, es la participación de la que gozan los Gobiernos Regionales y Locales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de recursos minerales, metálicos y no metálicos.
- El **canon hidroenergético**, es la participación de la que gozan los Gobiernos Regionales y Locales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la utilización del recurso hídrico en la generación de energía eléctrica.
- El **canon gasífero**, es la participación que perciben las circunscripciones donde está ubicado geográficamente el recurso natural sobre los ingresos que percibe el Estado en la explotación de gas natural y condensados.
- El **canon pesquero**, es la participación de la que gozan las circunscripciones sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de los recursos hidrobiológicos provenientes de las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala de recursos naturales hidrobiológicos de aguas marítimas y continentales, lacustres y fluviales, y de aquellas empresas que además de extraer estos recursos se encarguen de su procesamiento.
- El **canon forestal**, es la participación de la que gozan las circunscripciones del pago de los derechos de aprovechamiento de los productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad competente. Entre enero de 1997 y mayo del 2002, el canon minero estuvo constituido por el 20% del Impuesto a la Renta pagado por los titulares de la actividad minera. Sin embargo, en los cálculos de los importes que regirán desde junio del 2002, dicho porcentaje se incrementó a 50% según lo establece la Ley de Canon (Ley N° 27506).

Constitución:

- El canon minero, está constituido por el 50% (cincuenta por ciento) del impuesto a la renta que obtiene el Estado y que pagan los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos.
- El canon hidroenergético, se conforma del 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas concesionarias de generación de energía eléctrica que utilicen el recurso hídrico.
- El canon gasífero, se conforma del 50% del impuesto a la renta, 50% de las Regalías y 50% de la participación del Estado en los Contratos de Servicios.
- El canon pesquero, está constituido por el 50% del impuesto a la renta y los derechos de pesca pagado por las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala, de recursos naturales hidrobiológicos de aguas marítimas y continentales lacustres y fluviales.
- El canon forestal, se conforma del 50% del pago de los derechos de aprovechamiento de los productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad competente.

Canon	Constitución de los canon	Ejemplo de empresas
Petróleo	12.5% del valor de producción proviene de las regalías que pagan las empresas que explotan petróleo, gas y condensados.	Pluspetrol, Petrotech, Pérez Compano, Aguaytia, Sapet, GMP, Maple, etc.
Minero	50% del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras por el aprovechamiento de los recursos minerales (metálicos y no metálicos).	Metálicas: Minsur, Yanacocha, Barriok, Southern, etc. No metálicas: Cementos Lima, Pacamasyo, Yura, etc.
Hidroenergía	50% del impuesto a la renta pagado por las concesionarias que utilizan recursos hídricos para generación de energía.	ElectroPerú, Egenor, Electroandes, Egasa, Eléctrica, Cahua, Energía Pacasmayo, Egesur, etc.
Pesquero	50% del impuesto a la renta y derechos de pesca pagados por las empresas dedicada a la extracción comercial y por aquellas que además de extraer procesan recursos hidrobiológicos.	Sipesa, Austral Group, Hayduk, Alexandra, Pesquera Inca, Pesquera Diamante, San Fermín, etc.
Forestal	50% del pago o derechos de aprovechamiento de productos forestales y fauna silvestre que recaude el INRENA.	Explotadora de Negocios, Forestal BTA, Cocama, Forestal Otorongo, Sepahus Tropical Forest, etc.
Gasífero	50% del impuesto a la renta y las regalías y un porcentaje de los contratos de servicios percibidas por la explotación del gas.	Camisea a partir del 2004.

Área de influencia:

- Para efecto de la distribución de los recursos del canon se considera como área de influencia el área territorial de los gobiernos regionales y locales en cuya circunscripción se explotan los recursos naturales, en donde se ubica la central de generación de energía eléctrica, se encuentran los lotes gasíferos en explotación, los lugares de desembarque de pesca de mayor escala y las concesiones o autorizaciones forestales.
- Cuando los lugares donde se explota el recurso natural (definidos en el párrafo anterior) se encuentran en circunscripciones distintas, la distribución se realiza en proporción a la producción de cada unidad productiva.
- En el caso que los lugares donde se explota el recurso natural se encuentren ubicadas en dos o más circunscripciones vecinas, la distribución se realiza en partes iguales.

Criterios de distribución:

El canon será distribuido entre los gobiernos regionales y locales de acuerdo a los índices que fije el Ministerio de Economía y Finanzas en base a criterios de Población y Necesidades Básicas Insatisfechas. Su distribución es la siguiente:

- El 10% del total de canon para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades distritales donde se explota el recurso natural.
- El 25% del total de canon para los gobiernos locales de las municipalidades distritales y provinciales donde se explota el recurso natural.

- El 40% del total de canon para los gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones donde se explote el recurso natural.
- El 25% del total de canon para los gobiernos regionales donde se explote el recurso natural. De este porcentaje los gobiernos regionales deben transferir el 20% a las universidades nacionales de su jurisdicción.

Canon minero (50% impuesto a la renta)	0%	Beneficiarios	Criterios
	10%	Municipios distritales donde se exploten los recursos.	Si existe más de una municipalidad en partes iguales.
	25%	Municipios de la provincia donde se exploten los recursos naturales.	Según población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza).
	40%	Municipios del departamento donde se exploten los recursos naturales.	Según población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza).
	25%	Gobierno regional 80% Gobierno regional 20% Universidad	

Utilización del canon:

De acuerdo a la cuarta disposición final de la Ley de Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2006, los gobiernos regionales y locales utilizarán los recursos provenientes de los canon, así como los de regalía minera, en el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión pública que comprendan intervenciones orientadas a brindar servicios públicos de acceso universal y que generen beneficios a la comunidad, que se enmarquen en las competencias de su nivel de gobierno y sean compatibles con los lineamientos de políticas sectoriales. Estos proyectos no podrán considerar, en ningún caso, intervenciones con fines empresariales o que puedan ser realizados por el sector privado.

Esta misma norma faculta a los gobiernos regionales y gobiernos locales a utilizar hasta un 20% de los recursos provenientes de los canon y la regalía minera a que se refiere la Ley N° 28258, para el mantenimiento de la infraestructura generada por los proyectos de impacto regional y local, para el financiamiento de los gastos generados por los procesos de selección para la ejecución de proyectos de inversión pública. Asimismo, de dicho porcentaje podrán destinar hasta un 5% para financiar la elaboración de perfiles correspondientes a los proyectos de inversión pública que se enmarquen en los planes de desarrollo concertados que correspondan. Lo establecido en la presente disposición no es de aplicación a los gobiernos locales o gobiernos regionales a los que la normatividad haya otorgado la facultad del uso de un porcentaje de los recursos provenientes del canon en gasto corriente.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).³

³ https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100959&lang=es-ES&view=article&id=454



Capítulo 1

Breve historia del canon

No es posible referirse al canon sin establecer un paralelo con el accidentado proceso de descentralización que tuvo inicio a fines de los años setenta. Aunque este tiene su origen formal en 1979, con el mandato constitucional de crear gobiernos regionales, fue desde el hallazgo de importantes yacimientos petrolíferos en la Amazonía que se instalaron los primeros mecanismos dispuestos para compensar a los departamentos por la extracción de sus recursos naturales y dotarlos de autonomía fiscal. Nacieron, en 1976, el canon y sobrecanon petrolero a fin de destinar a los departamentos productores el 10% del valor de producción de petróleo (canon) más el 2.5 % extra (sobrecanon); también, calculado sobre el valor de producción.⁴ Desde ese año y hasta 1998, las regiones de Loreto, Ucayali, Piura y Tumbes recibieron transferencias por estos conceptos bajo condiciones diferenciadas, aplicables sobre cada una.⁵ Los gobiernos de Fernando Belaunde (1980-1985) y Alan García (1985-1990) continuaron el proceso de descentralización al planificar las funciones, competencias, recursos y personal de los gobiernos regionales. Este fue interrumpido

4 “Cartilla informativa: Lo que debemos saber acerca del canon, sobrecanon y regalías petroleras y gasíferas”. <http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Encarte%20Hidrocarburos%20FINAL%20WEB.pdf>

5 En 1976, se crea el Canon para Loreto; en 1982, el sobrecanon para Ucayali; en 1983, para Piura y Tumbes; en 1984, el sobrecanon para Tumbes, y, en 1998, el sobrecanon para Loreto.

durante el Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), cuando fueron eliminados y reemplazados por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

La descentralización tomó un nuevo impulso a inicios del siglo XXI; una de las primeras normas aprobadas por el Gobierno de transición conformado luego de la caída del régimen fujimorista fue la Ley de Canon, el 9 de julio del 2001. Esta norma creó el canon minero, el canon gasífero, el canon hidroenergético, el canon pesquero y el canon forestal. El petrolero mantuvo sus propias condiciones. La Ley de Canon se originó debido a la intención de brindar recursos y autonomía a los Gobiernos municipales, provinciales y, en menor medida, a los regionales. Los diferentes tipos de canon tienen en común que los Gobiernos subnacionales reciben el 50 % del total de ingresos y rentas capturadas por la explotación de los recursos naturales. La distribución de estos fue originalmente dispuesta de la siguiente manera: el 20% del canon se reparte entre las municipalidades de la provincia donde se encuentra el recurso natural; el 60%, entre las municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos del recurso extraído; y el 20% restante se asigna a los gobiernos regionales del territorio donde se extrae el recurso natural.⁶ Estos fondos podían ser usados solamente en gastos de inversión, sin más precisiones al respecto.

Los problemas de la descentralización, y particularmente de la Ley de Canon, empezaron a ser notorios desde sus primeros años. Alejandro Toledo (2001-2006) asumió la Presidencia y defendió la descentralización con la finalidad de diferenciarse del centralismo, verticalidad y corrupción del Gobierno previo (Remy 2011). Su Gobierno aprobó una serie de leyes con el propósito de retomar rápidamente el proceso; este impulso duraría hasta el 2005, ante el fracaso del referéndum para conformar macrorregiones. La Ley de Bases de la Descentralización (2002) se ejecutó a pesar de un confuso diseño institucional de funciones compartidas de todos los niveles de Gobierno, con el principio de que los subnacionales solo debían encargarse de realizar obras, y con la idea de que las funciones públicas deberían estar subordinadas al libre mercado (Remy 2022). En contraste, en un contexto de altos precios de los minerales durante la primera década del siglo XXI, la Ley de Canon permitió que los ámbitos subnacionales pudieran disponer de muchos recursos económicos. El canon era, en teoría, solo una parte de la reforma fiscal que debía implementarse con la descentralización, la cual apuntaba a otorgar los recursos y la autoridad suficiente a los gobiernos subnacionales para que lleven adelante sus inversiones (Glave y Ballón 2021, 9). Sin embargo, en la práctica, el canon se convirtió en una parte fundamental, dado el escaso desarrollo de las dimensiones que debían acompañar a la descentralización. Todo esto llevó a una fase de “piloto automático”, donde los gobiernos subnacionales y las universidades efectuaban obras con el dinero del canon sin planificación ni prioridades preestablecidas, dejando de lado el diseño de servicios y de políticas.

En medio de los problemas de la descentralización, los recursos del canon se convirtieron en objeto de disputa por distintos actores, los cuales pugnaron por variar las condiciones que rigen su uso y distribución. Un primer grupo de cambios fue aprobado por el Congreso mediante la Ley 28077 (2003), Ley que Modifica Diversos Artículos de la Ley 27506, y luego por la Ley 28322 (2004), Ley que Modifica Artículos de la ley 27506 Modificados por la Ley 28077. Las variaciones más importantes fueron, en primer lugar, la referida al artículo 2, que restringió las transferencias de canon a los Gobiernos subnacionales, excluyendo así a los centros poblados y comunidades. En segundo término, se cambió el numeral 5.2, con el fin de que el MEF pudiese fijar los índices de distribución de recursos, tanto a los gobiernos locales como regionales. Además, los gobiernos distritales fueron beneficiados con el nuevo esquema de distribución, en detrimento de los provinciales. En tercer lugar, el numeral 6.2 fue modificado con el objetivo de que los Gobiernos subnacionales solo puedan invertir el canon en proyectos de infraestructura de impacto

6 “Ley 27506: Ley de Canon (10 de julio de 2001)”. <https://n9.cl/juxn4>

regional y local. Asimismo, las universidades comenzaron a recibir el 20% del canon de los gobiernos regionales, destinado al desarrollo de inversiones en investigación científica y tecnológica.⁷ En suma, durante este primer grupo de cambios los gobiernos locales y las universidades se vieron beneficiados, aunque estuvieron sujetos, a partir de entonces, a un control más estricto del gasto por parte del Ejecutivo.

Un segundo grupo de cambios a la Ley de Canon y a la legislación del canon y sobrecanon petrolero se dio desde el 2008. En este año, a raíz del “moqueguazo”, en el cual la población local exigió una mayor cuota del canon minero para la región, se incorporó el numeral 5.3 a la Ley de Canon, mediante la Ley 29281, Ley que Modifica el Artículo 5 de la Ley 27506, que especifica el mecanismo dispuesto para la distribución del canon cuando las concesiones mineras están ubicadas en más de una circunscripción. Luego, en el 2011, se publicó la Ley 29693, Ley que Homologa el Canon y Sobrecanon por la Explotación de Petróleo y Gas en los Departamentos de Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali, y en la Provincia de Puerto Inca del Departamento de Huánuco al Canon a la Explotación del Gas Natural y Condensados. Esta ley intentó homologar el Canon Petrolero asignado a las regiones productoras siguiendo un esquema similar al del Canon Gasífero en la Ley de Canon: 50% del Impuesto a la Renta (IR) y 50% de las regalías. No obstante, por la redacción de la norma, las regiones no recibieron el porcentaje del IR obtenido por el Estado vía las empresas que explotan los recursos naturales, lo que fue corregido en el 2013 por la Ley 30062, Ley que Uniformiza el Canon y el Sobrecanon por la Explotación de Petróleo y Gas para los departamentos de Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali y la Provincia de Puerto Inca en el Departamento de Huánuco.

Posteriormente, durante el periodo que comprende el estudio, en el 2016, por medio de la Ley 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, se determinó que los institutos y escuelas de educación superior también reciban canon de los Gobiernos regionales, y que este solo pueda ser usado con fines de investigación e infraestructura. Finalmente, el 2018, mediante la Ley 30848, Ley que Modifica la Ley 27506 a Fin de Promover el Financiamiento de Programas de Vivienda Social, se aprobó que el canon también podía ser usado para financiar bonos familiares habitacionales destinados a proyectos de vivienda, por intermedio de convenios con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento o el Fondo Mivivienda.

A continuación, se incluye la tabla con las modificaciones incorporadas a la Ley de Canon en los aspectos mencionados:

⁷ Según Dargenty Chávez (2016), el MEF tuvo un rol clave para limitar el uso del canon en las universidades debido al temor de una atomización de los recursos, prohibiendo por ejemplo las remuneraciones y las actividades empresariales.

TABLA 1. Comparación de la Ley de Canon del 2001 respecto a la Ley de Canon vigente al 2022

Artículo de la Ley de Canon en el 2001	Redacción actual de la Ley de Canon	Modificación
Artículo 2.- Objeto de la Ley La presente Ley determina los recursos naturales cuya explotación genera canon y regula de manera general su distribución en favor de las municipalidades y Gobiernos regionales, centros poblados y comunidades en cuya circunscripción se hallan dichos recursos, de conformidad con lo establecido por el artículo 77 de la Constitución Política del Perú.	Artículo 2.- Objeto de la Ley La presente Ley determina los recursos naturales cuya explotación genera canon y regula su distribución en favor de los Gobiernos regionales y Gobiernos locales de las zonas donde se exploten los recursos naturales, de conformidad con lo establecido por el artículo 77 de la Constitución Política del Perú.	Se determinó que solo los Gobiernos subnacionales tendrían derecho a recibir transferencias de canon. Ley 28077 (2003) Ley 28322 (2004)
5.2 El canon será distribuido entre los Gobiernos locales de acuerdo al criterio de área de influencia del yacimiento explotado. Los Gobiernos locales están constituidos por las municipalidades provinciales y distritales, siendo la distribución la siguiente: a) El 20 % (veinte por ciento) del total recaudado para las municipalidades de la provincia o provincias en que se encuentra localizado el recurso natural, de acuerdo a criterios que fije el Ministerio de Economía y Finanzas. b) El 60 % (sesenta por ciento) del total recaudado para las municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos en que se encuentra localizado el recurso natural, según criterio de densidad poblacional. c) El 20 % (veinte por ciento) del total recaudado para los Gobiernos regionales en cuyo territorio se encuentra el recurso natural, que serán invertidos en obras de impacto regional.	5.2 El canon será distribuido entre los Gobiernos regionales y locales de acuerdo con los índices de distribución que fije el Ministerio de Economía y Finanzas, basándose en criterios de población y necesidades básicas insatisfechas. Su distribución es la siguiente: a) El diez por ciento (10 %) del total de canon para los Gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural. b) El veinticinco por ciento (25 %) del total de canon para los Gobiernos locales de las municipalidades distritales y provinciales donde se explota el recurso natural. c) El cuarenta por ciento (40 %) del total de canon para los Gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones donde se explota el recurso natural. d) El veinticinco por ciento (25 %) del total de canon para los Gobiernos regionales donde se explota el recurso natural. El cien por ciento (100 %) del monto a distribuir corresponde a lo generado por el canon en cada región o regiones, en cuya circunscripción se explotan los recursos naturales. Para efectos de la distribución señalada en los literales c) y d), la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Gobierno Regional de Lima se excluirán mutuamente conforme a lo dispuesto por la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En el caso de la Provincia Constitucional del Callao, el total recaudado a que se refiere el literal c) del numeral 5.2 se distribuirá entre las municipalidades distritales y provincial.	Se redujo el monto de canon que reciben los Gobiernos distritales y se aumentó el correspondiente a los Gobiernos provinciales. El MEF tiene un rol central para fijar los montos. Ley 28077 (2003) Ley 28322 (2004)

EL CANON DESDE EL CONGRESO

Análisis de los proyectos de ley del Poder Legislativo sobre la normativa en torno al canon (2011-2022)

5.3 (No existía).	5.3 Cuando el titular minero posea varias concesiones en explotación ubicadas en circunscripciones distintas, el canon minero se distribuye en proporción al valor de venta del concentrado o equivalente proveniente de cada concesión, según declaración jurada sustentada en cuentas separadas que formulará el titular minero a los Ministerios de Economía y Finanzas, y de Energía y Minas. En el caso de la minería no metálica, el canon minero se distribuye en función del valor del componente minero. Cuando la extensión de una concesión minera en explotación comprenda circunscripciones vecinas, la distribución se realiza en partes iguales.	El artículo establece las condiciones de distribución cuando una concesión está en varias circunscripciones; por ello, calcula el valor del canon para cada región basándose en el mineral extraído. Ley 29281 (2008)
6.2 Los recursos que los concejos municipales y Gobiernos regionales reciban por concepto de canon se utilizarán de manera exclusiva en gastos de inversión. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de ejecución.	6.2. Los recursos que los Gobiernos regionales y Gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto se establecen las cuentas destinadas a estos fines. También, podrán ser utilizados para el financiamiento de bonos familiares habitacionales (BFH) destinados a proyectos de vivienda del programa Techo Propio y para el financiamiento del Programa Nacional de Vivienda Rural, mediante convenios con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, o el Fondo Mivivienda, según corresponda. Los Gobiernos regionales entregarán el 20 % (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas, y el 10 % (diez por ciento) del total percibido por canon a los institutos y escuelas de educación superior de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica, y de su respectiva infraestructura, que potencien su desarrollo. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de distribución conforme a ley.	Se estableció que los Gobiernos subnacionales puedan usar el canon para infraestructura y financiamiento de proyectos de vivienda. Se incorporó a las universidades e institutos de educación superior como beneficiarios de las transferencias de canon. Las universidades públicas y los institutos podrán usar el canon para financiar investigaciones científicas e infraestructura relacionada. Ley 28077 (2003) Ley 30512 (2016) Ley 30848 (2018)

Fuente: Ley 27590 y sus modificatorias. Elaboración propia.

1.1 Modificaciones a la gestión del canon desde el Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo posee un rol fundamental en la determinación de las condiciones para la aplicación de la Ley de Canon. A lo largo del periodo de análisis, el Ejecutivo ha introducido precisiones específicas y excepcionales a la Ley mediante la Ley de Presupuesto, decretos supremos y de urgencia. Dichas normas flexibilizan los usos del canon, al permitir que un porcentaje específico de los recursos asignados sean empleados en alguna actividad concreta y en un tiempo determinado. Según la sistematización realizada por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (CPCR),⁸ las variaciones entre el 2006 y el 2020 habilitaron el uso de los recursos en las siguientes áreas:

- Mantenimiento de infraestructura.
- Elaboración de perfiles de proyectos de inversión pública.
- Mejoramiento de la vivienda de hogares pobres.
- Atender el servicio de deuda social.
- Remuneraciones y beneficios sociales del personal docente y administrativo en condición de nombrado y contratado.
- Saneamiento básico.
- Atención oportuna e inmediata y/o rehabilitación en las zonas afectadas por desastres; actividades destinadas a la limpieza y descolmatación de cauces y otros en las zonas expuestas a huaicos.
- Financiar la elaboración de estudios y proyectos de investigación en campos relacionados con peligros naturales y comportamiento de glaciares y ecosistemas de montaña.

En algunos casos, las precisiones son renovadas en cada formulación del presupuesto. Por ejemplo, la Ley de Presupuesto del 2011 autorizó al MEF a entregar directamente el canon a las universidades públicas, en vez de hacerlo por medio de los gobiernos regionales. La Ley de Presupuesto del 2012 permitió que las universidades usaran el canon para financiar investigaciones de diverso tipo y proyectos de inversión pública. Del mismo modo, la Ley de Presupuesto del 2013 posibilitó que las universidades utilicen el canon para financiar el proceso de acreditación superior.

En cuanto al 2022, la Ley de Presupuesto habilita el empleo del canon en los siguientes rubros y operaciones:

- Financiar la elaboración de estudios y proyectos de investigación en campos relacionados a las aplicaciones con imágenes satelitales.
- Financiar las inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, así como para financiar acciones de mantenimiento relacionadas a infraestructura, mobiliario, equipos y unidades vehiculares que realizan movilidad estudiantil, en el caso de las universidades.
- Financiar intervenciones ante el peligro inminente o la atención oportuna e inmediata y/o la rehabilitación en las zonas en desastre producto del impacto de peligros generados por fenómenos de origen natural o inducidos por acción humana.

⁸ Dictamen recaído en los proyectos de Ley 848/2016-GL, 4875/2020-CR, 4903/2020-CR, 4904/2020-CR, 5072/2020-CR, 5092/2020-CR, 5136/2020-CR y 5235/2020-CR: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/00848DC16MAY-20200619.pdf

- Financiamiento de actividades destinadas a: i) la limpieza y/o descolmatación del cauce de ríos y quebradas; ii) la protección de márgenes de ríos y quebradas con rocas al volteo; iii) la monumentación y control de la faja marginal en puntos críticos; y iv) las comprendidas en el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo aprobadas por la instancia correspondiente.
- Financiar la elaboración de estudios y proyectos de investigación en campos relacionados a peligros generados por fenómenos de origen natural e inducidos por la acción humana, comportamiento de los glaciares y ecosistemas de montaña, análisis de vulnerabilidad y riesgo, así como medidas de prevención y reducción del riesgo de desastres, así como para la implementación de sistemas de observación y alerta temprana.
- Financiar acciones de mantenimiento de infraestructura.
- Financiamiento o cofinanciamiento de la ejecución de inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Reposición y de Rehabilitación (IOARR).⁹

Asimismo, el Ejecutivo juega un rol fundamental en la asignación del canon, al contar con el poder de adelantar la transferencia de los recursos. Según la Ley de Canon, estos son transferidos en el mes de julio de cada año fiscal; lo cual, a lo largo del tiempo, ha generado una estacionalidad en las inversiones públicas financiadas, al concentrarse la ejecución de estas únicamente en el segundo semestre. Ante las distorsiones que esta condición generaba en la medición del avance del gasto y la gestión de los recursos, en enero del 2019, el Ejecutivo creó, mediante el Decreto Supremo 033-2019-EF,¹⁰ el llamado adelanto de canon. Mediante este, se habilitó a los beneficiarios a recibir el equivalente al 60% del monto total en febrero.

1.2 La reforma del canon

La falta de propuestas sobre la reforma integral del canon por parte de los sucesivos Gobiernos demostraría que la descentralización fiscal dejó de ser una prioridad en la agenda pública. En el 2006, en su discurso inaugural, Alan García sostuvo que los problemas en la gestión del canon estaban relacionados con las trabas impuestas por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), una “institución centralista y limeña” que bloqueaba el uso de los recursos, por lo que la solución era acelerar la descentralización de inversiones y funciones, y que la ciudadanía juzgue si el dinero era usado adecuadamente.¹¹ El posterior “*shock* de competencias”, en el 2007, solo volvió más confusa la asignación de los roles de cada uno de los niveles de Gobierno (Remy 2022). Los gobiernos posteriores no prestaron suficiente atención a la gestión de los recursos. Al final de su mandato, Ollanta Humala mencionó que el uso del canon era una responsabilidad de los gobiernos subnacionales.¹² Pedro Pablo Kuczynski eliminó el SNIP y creó el sistema Invierte.pe para acelerar la formulación de proyectos.¹³ Martín Vizcarra propuso adelantar el canon minero para

9 Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022 - Ley 31365. <https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/LEY%20N%C2%BA%2031365.pdf>

10 Decreto Supremo 033-2019-EF. Aprueban adelanto de recursos a cuenta del canon minero a favor de los Gobiernos regionales y locales. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/289081/DS033_2019EF.pdf?v=1549403220

11 Mensaje del presidente constitucional del Perú, doctor Alan García Pérez, ante el Congreso Nacional, el 28 del Julio de 2006. <https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-28-07-2006/>

12 Presidente Humala: el canon no depende de la voluntad del Gobierno. <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/presidente-humala-el-canon-no-depende-de-la-voluntad-del-gobierno>

13 15 años después de la ley del canon minero. <http://suplementos.ec.pe/suplementos/comercial/mineria-perumin/ley-canon-minero-cumple-15-anos-y-aqui-algunas-reflexiones-1003039>

ejecutar obras¹⁴ y creó la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, que se limitó a formular algunas recomendaciones. Francisco Sagasti flexibilizó el uso de los recursos del canon correspondientes al año 2021, en el marco de la pandemia del covid-19.¹⁵ Pedro Castillo presentó un proyecto de ley para crear un fondo de estabilización del canon y otros recursos, pero perdió la oportunidad de plantear soluciones acerca de los problemas vinculados a la gestión del canon y avanzar en la descentralización fiscal.¹⁶

El único intento de reformar de manera integral la Ley de Canon ocurrió en el 2008, gracias a la conformación de una subcomisión presidida por el congresista Washington Zeballos.¹⁷ Este grupo de trabajo examinó 35 proyectos de ley relacionados con el canon, y encontró que la mayoría trataban de cambiar las condiciones que determinan su estimación agregando a la bolsa distintos recursos fiscales; otros intentaban modificar la distribución del canon dentro de las regiones y entre las regiones; mientras que una porción pretendía ampliar el uso del canon permitiendo inversiones en sectores o propósitos específicos (Zeballos 2008). A partir de este análisis, la subcomisión recomendó: que el 40% del canon destinado a todos los Gobiernos locales de la región no se le asigne al distrito productor, el cual es triplemente beneficiado por el esquema distribuido de la Ley de Canon; constituir un sistema de asignación para compensar a los departamentos con menores transferencias según criterios de población, ruralidad y pobreza; establecer reglas generales para el canon y sobre canon petrolero; que el canon beneficie a la zona de influencia del proceso productivo de explotación de los recursos naturales; permitir la utilización del canon en servicios como calidad educativa o calidad de la salud; crear un fondo de estabilización de los recursos del canon para proyectos multianuales de gran envergadura; definir la asignación directa del canon a las universidades sin la intermediación del Gobierno regional, entre otros. En suma, se trató de unir en un solo proyecto diversas modificaciones formuladas por separado, pero la iniciativa no prosperó, y fue archivada.

14 Las Bambas: Gobierno buscará adelantar canon minero para ejecución de obras. <https://gestion.pe/economia/las-bambas-gobierno-buscaradelantar-canon-minero-para-ejecucion-de-obras-martin-vizcarra-noticia/?ref=gesr>

15 Decreto de Urgencia 024-2021. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-de-urgencia-para-dinamizar-la-prestacion-de-servicio-decreto-de-urgencia-n-024-2021-1932223-4/>

16 El Focar: una herramienta necesaria, pero insuficiente. <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2022/09/EL-FOCAR-una-herramienta-necesaria-pero-que-debe-ser-m%C3%A1s-ambiciosa.pdf>

17 Entrevista Canal N - Canon minero - Washington Zeballos Gámez. <https://www.youtube.com/watch?v=Wx9WagBiAhg>



Capítulo 2

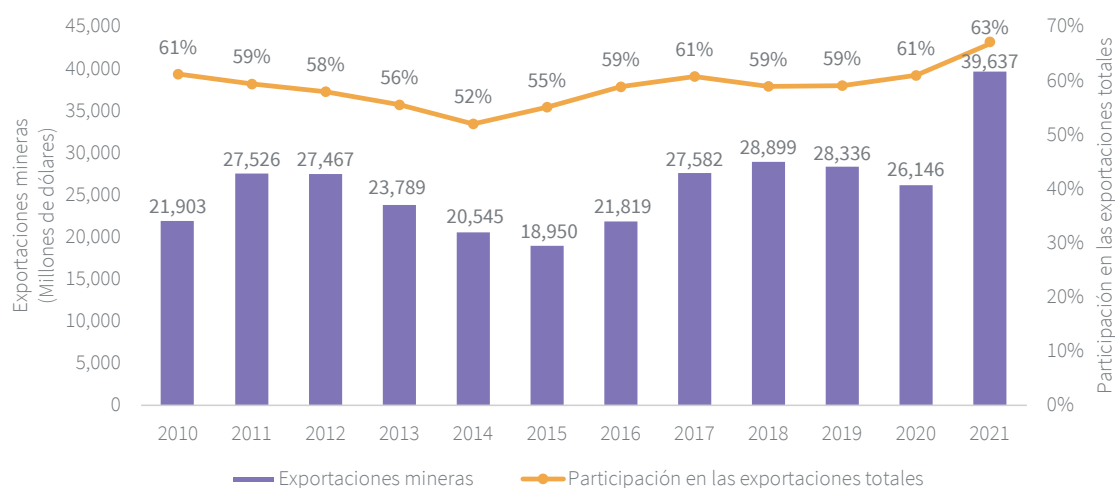
La renta minera y de los hidrocarburos

Las fluctuaciones en los precios de los minerales y de los hidrocarburos, así como las del volumen de las exportaciones, del aporte fiscal de las actividades extractivas y de las transferencias de renta, han enmarcado los debates en torno a los proyectos sobre reforma del canon. Como se podrá observar en el capítulo tercero, los momentos más álgidos de producción legislativa estarían relacionados con los ciclos de bonanza. Por ese motivo, esta sección muestra información sobre la evolución de los principales indicadores de desempeño económico de ambos sectores, la cual servirá para ubicar en el tiempo los proyectos de ley formulados desde el Congreso.

El sector minero, durante el siglo XXI, ha sido una fuente muy importante de ingresos en el Perú, pues ha representado más del 50% del total de las exportaciones nacionales entre los años 2010-2021 (GPC 2023). Las exportaciones mineras aumentaron progresivamente por el alza de precios de los recursos minerales y mayores volúmenes de producción; estas superaron los USD 27 000 millones en el 2011 y el 2012, y luego descendieron el 2013, en el fin del superciclo de precios. A partir del 2016, las exportaciones mineras comenzaron a recuperarse hasta alcanzar, en el 2018, un valor de USD 28 899 millones.

En el 2021, se alcanzó el récord de USD 39 637 millones por efecto del aumento de las cotizaciones del oro y del cobre tras la pandemia, como lo indica la siguiente figura:

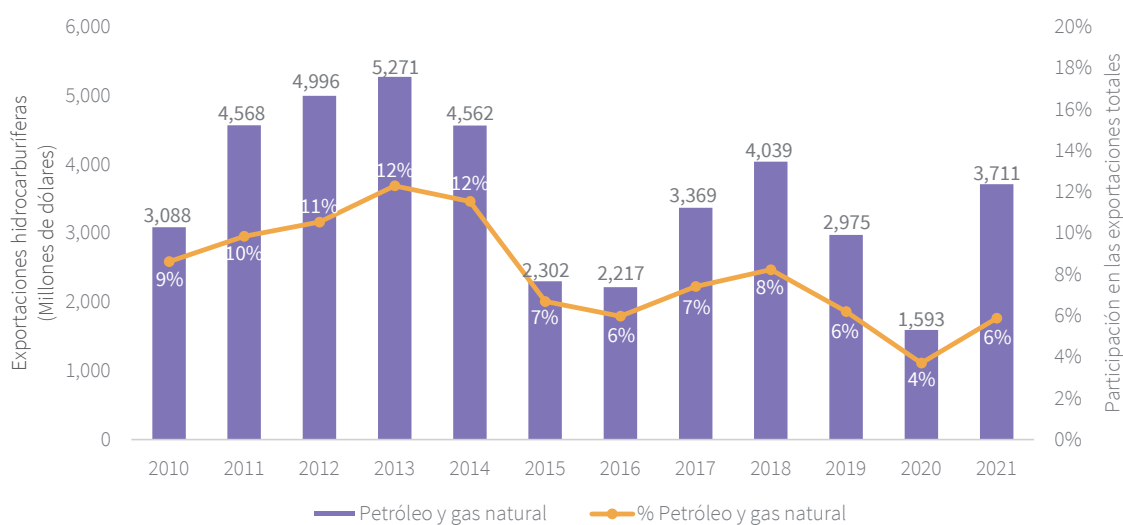
FIGURA 1. Participación del sector minero en el total de exportaciones, 2010-2021
(millones de dólares y porcentajes)



Fuente: BCRP.

En el caso de los hidrocarburos, su aporte al total de las exportaciones muestra un carácter errático. Entre los años 2011 y 2014, las exportaciones de gas natural y petróleo promediaron los USD 4800 millones y el 11% de las exportaciones nacionales. Sin embargo, pese a valores altos en el 2018 y el 2021, producto de las fluctuaciones en los precios, desde el 2015, el volumen de exportaciones no ha podido superar dicha marca y su participación cayó a 6%, en promedio.

FIGURA 2. Participación del sector hidrocarburiífero en el total de exportaciones, 2010-2021
(millones de dólares y porcentajes)

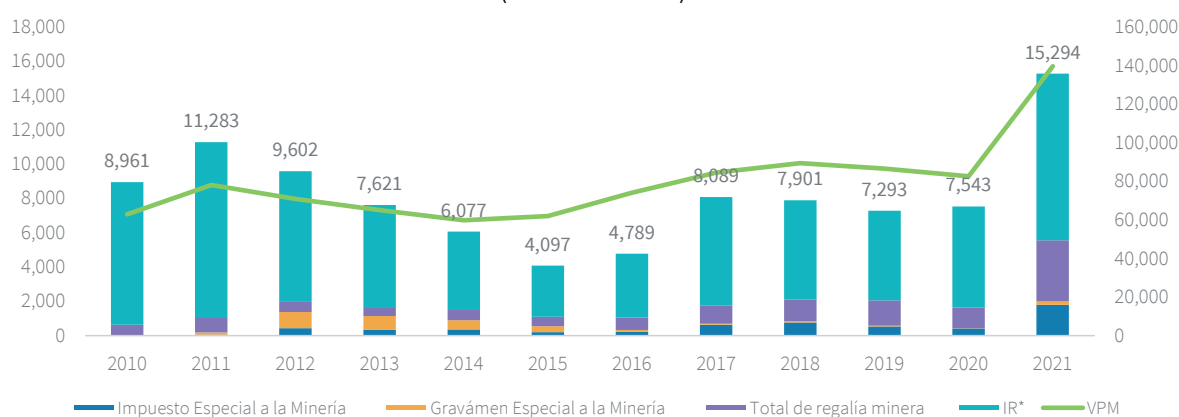


Fuente: BCRP.

2.1 La captura y distribución de la renta

La renta que obtiene el Estado por la extracción de los recursos mineros se compone, principalmente, del impuesto a la renta (IR), de las regalías mineras (RM), del gravamen especial a la minería (GEM) y del impuesto especial a la minería (IEM). Al analizar la evolución de esta renta en el periodo 2010-2020, pueden identificarse cuatro momentos. El primero corresponde a un periodo de alza de precios de los minerales (2010-2012), que coincide con los niveles más altos de aporte tributario de la década, y alcanza uno máximo de S/ 11 283 millones en el 2011. En una segunda fase (2013-2016), los precios bajan y la recaudación, por consiguiente, desciende, y llega a S/ 4097 millones en el 2015. Luego, en una tercera, que va desde 2017 en adelante, hay un repunte de la producción minera, pero con una renta captada menor que durante 2010-2012. Finalmente, en la cuarta, debido a que en el 2021 hubo precios extraordinarios, la renta minera capturada por el Estado fue de S/ 15 294 millones. Es importante destacar que, en estos cuatro momentos, el canon minero se constituye como la fuente más importante de la renta minera total.

FIGURA 3. Renta minera captada por el Estado, 2010-2021
(millones de soles)

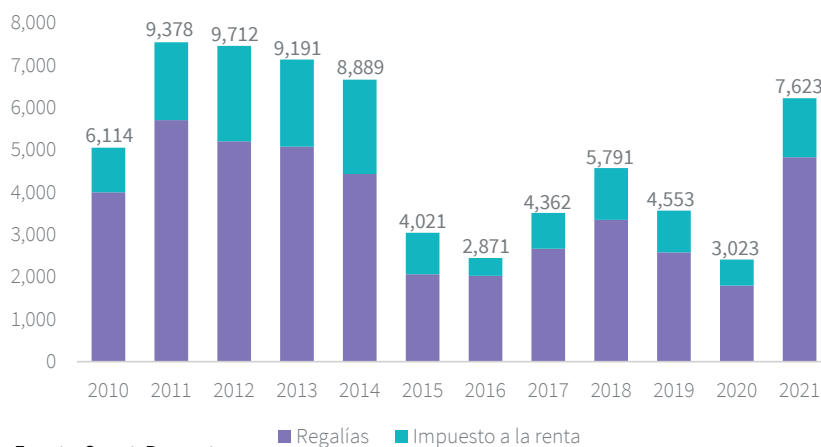


Fuente: Sunat, MEF.

Nota: El IR fue calculado de forma indirecta, mediante las transferencias del canon minero a los Gobiernos regionales y locales.

En el caso de la renta de los hidrocarburos, el auge de precios del periodo 2011-2014 ayudó al sector a generar valores altos de ganancia, principalmente en el componente regalías, y, en menor medida, en el IR. Durante el último quinquenio, pese a un repunte en el 2018, la renta capturada se mantuvo por debajo de los S/ 4000 millones. A pesar de ello, en el 2021, la renta hidrocarburífera capturada por el Estado se recuperó significativamente, y llegó a sumar S/ 6226 millones.

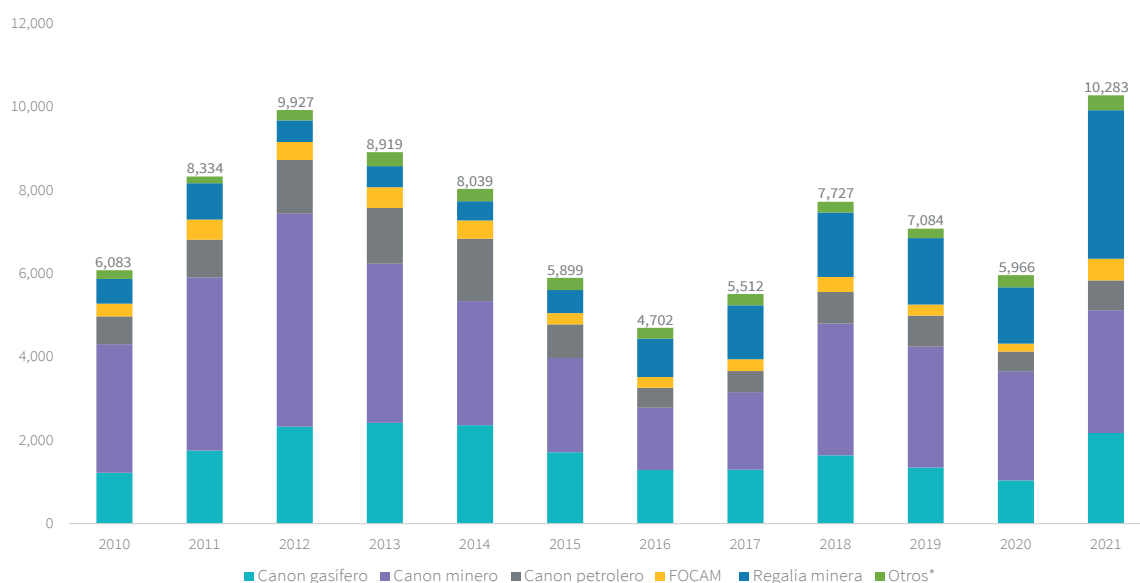
FIGURA 4. Renta de los hidrocarburos captada por el Estado, 2010-2021
(millones de soles)



Fuente: Sunat, Perupetro.

En cuanto a los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales y universidades, según los datos disponibles, desde el 2010 al 2021, las transferencias de canon minero y las regalías mineras han sido mayores a las transferencias de canon gasífero, y canon y sobrecanon petrolero, del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (Focam). El canon minero ha sido, a lo largo del periodo, la fuente más importante de la renta capturada por el Estado; además, es el más significativo entre todos los tipos de transferencias de renta extractiva. El canon solo ha sido relegado de este puesto, en el 2021, por la regalía minera.

FIGURA 5. Transferencias acreditadas de la renta de las actividades extractivas según tipo de recurso, 2010-2021 (millones de soles)

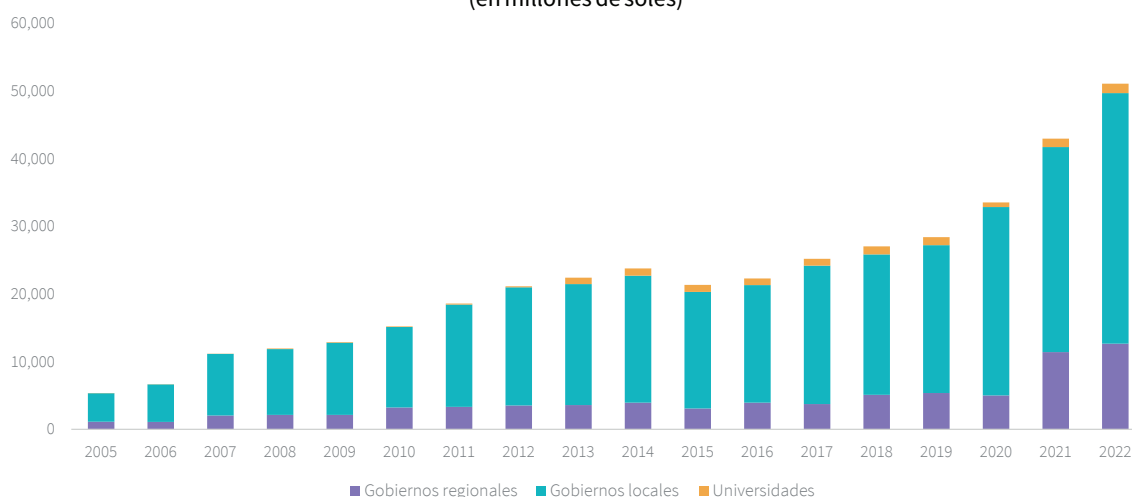


Fuente: MEF.

* Incluye el canon hidroenergético y el pesquero.

Sobre las transferencias a los gobiernos subnacionales y universidades, los datos muestran que los gobiernos locales son los más beneficiados con el actual esquema de distribución. De acuerdo a los datos del MEF, entre los años 2005 y 2022, los gobiernos locales recibieron, en promedio, el 78% de las transferencias (S/ 313 millones); los Gobiernos regionales, el 19% (S/ 76 679 millones), y las universidades, el 3% restante (S/ 11 293 millones). La siguiente figura muestra la evolución a través del tiempo de dichas transferencias:

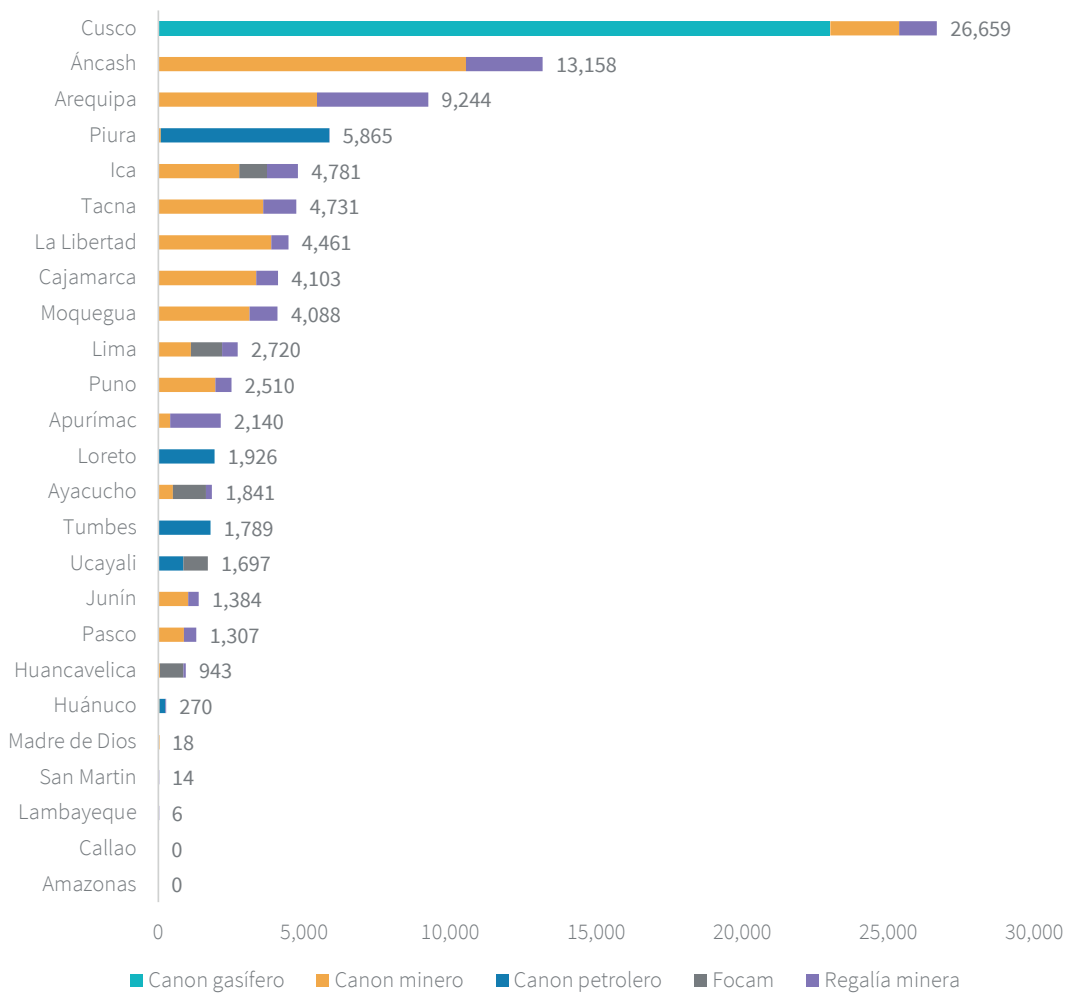
FIGURA 6. Transferencias de renta extractiva a gobiernos locales y regionales, 2005-2022 (en millones de soles)



Fuente: MEF.

Por último, respecto a la distribución de la renta en cada región, se elaboró la siguiente clasificación acerca del periodo 2011-2021. Como se observa, Cusco aparece como la región más beneficiada, debido a que recibió un monto acumulado de S/ 26 659 millones. La renta de este departamento se compone principalmente de aportes correspondientes al canon gasífero. El segundo lugar es ocupado por Áncash, que recibe mayoritariamente canon minero, con un total de S/ 13 158 millones durante el periodo señalado.

FIGURA 7. Transferencias de renta extractiva por departamento y fuente, 2011-2021
(en millones de soles)



Fuente: MEF.



Capítulo 3

Panorama general de los proyectos de ley

La renta que generan las empresas y que es capturada por el Estado a través de impuestos es un objeto en constante disputa. Su naturaleza temporal, volátil y la concentración geográfica de las operaciones genera dilemas en torno al manejo de los fondos (¿gastarlos, ahorrarlos o invertirlos?), su distribución (¿cuánto poner a disposición de las comunidades en las áreas de explotación, autoridades, grupos vulnerables o de toda la nación?) y su uso (¿cómo garantizar un gasto eficiente y conducente al desarrollo?). La fluctuación de esta renta, que aumenta o decrece según las condiciones del mercado, crea a su vez expectativas a todo nivel, lo que incentiva la elaboración de iniciativas para aprovechar la coyuntura y responder a las demandas de grupos de interés.

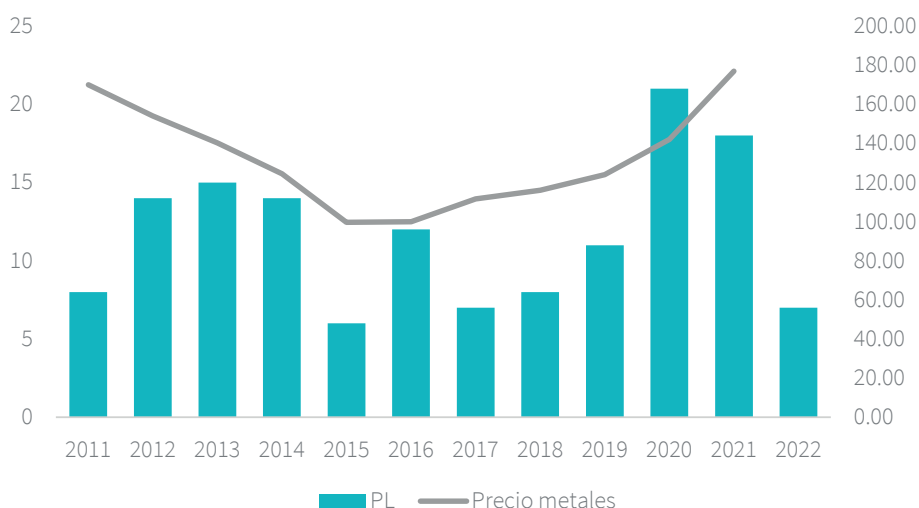
En el Perú, la Ley de Canon define una serie de reglas respecto la gestión de los recursos. A pesar de ello, ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo y sigue siendo el objetivo de iniciativas legislativas que intentan rediseñar sus requisitos. Al aplicar la metodología de búsqueda descrita en la introducción, se identificaron, a largo del periodo 2011-2022, un total de 141 proyectos de ley formulados desde el

Congreso que trataron, en su momento, de reformar aspectos de la ley vigente. En esta sección, se describen las características formales de esta muestra.

3.1 Los ciclos de la producción legislativa

Al comparar el número de proyectos por año y el índice de precios de minerales (figura 8), se puede observar que, a medida que los precios aumentan, la cantidad de proyectos también se incrementa. Por ejemplo, cuando los precios estuvieron altos, entre los años 2012 y 2014, el número de proyectos alcanzó un máximo de quince en el 2013, lo que contrasta mucho con la situación del 2015, donde solo se registraron seis. Este pico del 2013 solo fue superado en el 2020, cuando fueron registrados veintiún proyectos, en el marco del inicio de la pandemia por el covid-19.

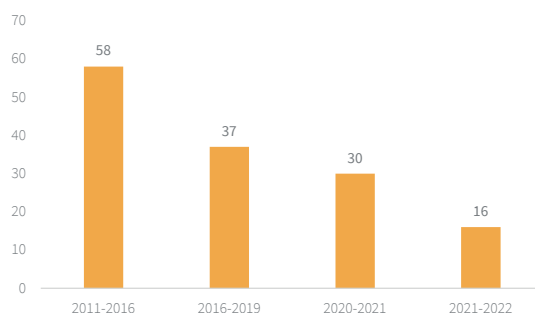
FIGURA 8. Proyectos de ley e índice de precios de minerales por año, 2011-2022



Fuente: Búsqueda de proyectos de ley - Congreso de la República.

El periodo de mayor producción legislativa coincidió con la presidencia de Ollanta Humala, cuando hubo un interés del Gobierno y de su bancada por redefinir las condiciones para el desarrollo de las actividades extractivas, sumado a un contexto de altos precios de las materias primas. La figura 9 muestra que 58 proyectos (46%) fueron presentados durante el periodo congresal 2011-2016. Luego, durante el del 2016-2019, se presentaron 37 proyectos (26%). Este periodo estuvo presidido por Pedro Pablo Kuczynski y, luego, por Martín Vizcarra, a partir de la renuncia del primero. Desde el 2020 en adelante, bajo las presidencias de Vizcarra y Francisco Sagasti, el número de proyectos ascendió a treinta (21%). Durante el periodo legislativo 2021-2022, bajo la gestión de Pedro Castillo, se presentaron dieciséis proyectos (11%).

FIGURA 9. Número de proyectos de ley por periodo legislativo



Fuente: Búsqueda de proyectos de ley - Congreso de la República. Elaboración propia.

3.2 Los proponentes

Un conjunto de cien congresistas presentaron iniciativas legislativas para la modificación de la Ley de Canon. La mayoría de estos en el periodo legislativo 2011-2016. Luego, con la disminución de los precios de los minerales, la cantidad de congresistas que presentaron proyectos fue significativamente menor, como se puede ver en el periodo 2016-2019. No obstante, desde el 2020, con el cambio en la situación económica internacional, la cantidad de integrantes del Congreso que presentaron proyectos volvió a aumentar. Entre julio del 2020 y septiembre del 2022, un total de 36 congresistas presentaron iniciativas legislativas.

FIGURA 10. Número de congresistas que presentaron proyectos de ley en los periodos legislativos

2011-2016	40
2016-2019	27
2020-2021	22
2021-2022	14

Fuente: Búsqueda de proyectos de ley - Congreso de la República. Elaboración propia.

Al respecto, el tema de la reelección es el factor que más influyó en la recurrencia de la producción legislativa. De los cien congresistas comprendidos en la base de datos, solo seis presentaron tres o más proyectos de ley: Vicente Zaballos (2011-2016, 2016-2019), Segundo Tapia Bernal (2011-2016, 2016-2019), Marisol Espinoza (2011-2016, 2016-2019), Jaime Valencia Quiroz (2011-2016), Betto Barrionuevo Romero (2020-2021) y Carlos Pérez Ochoa (2020-2021). Estos produjeron, en conjunto, veintitrés proyectos, alrededor del 16% del total. El congresista que más proyectos presentó fue Vicente Zaballos, con siete. Zaballos fue miembro de la bancada de Solidaridad Nacional durante el 2011-2016; luego, fue reelecto como integrante de la bancada de Peruanos por el Cambio (PPK) para el periodo 2016-2021, y, posteriormente, sería parte de la Bancada Liberal, hasta la disolución del Congreso en el 2019. A Zaballos le sigue Segundo Tapia Bernal, con cuatro proyectos. Tapia fue miembro de la bancada fujimorista en el 2011, la que luego cambiaría su denominación a Fuerza Popular (FP); además, fue reelecto para el periodo 2016-2021. Tanto Zaballos como Tapia representaron a regiones que reciben cantidades significativas de canon: el primero, a Moquegua, mientras que el segundo, a Cajamarca.

A continuación, la tabla 2 resume los datos mencionados:

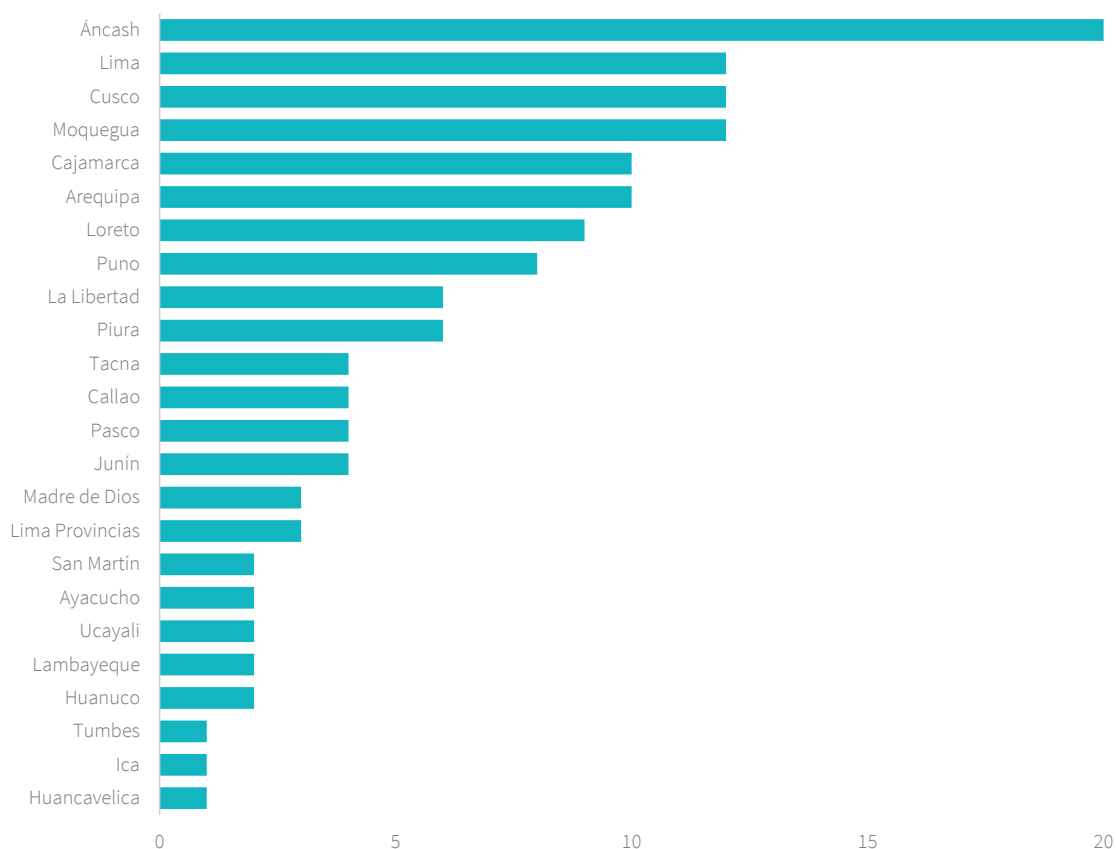
TABLA 2. Datos generales de los congresistas que presentaron tres o más proyectos de ley

Congresista	Periodo(s) legislativo(s)	Grupo(s) Parlamentario(s)	Región de representación	Total de proyectos presentados
Vicente Zaballos Salinas	*2011-2016 *2016-2019	*Solidaridad Nacional *PPK *Bancada Liberal	Moquegua	7
Segundo Tapia Bernal	2011-2016 2016-2019	*Fujimorista *Fuerza Popular	Cajamarca	4
Betto Barrionuevo Romero	2020-2021	*Somos Perú *Descentralización Democrática	Áncash	3
Jaime Valencia Quiroz	2011-2016	Gana Perú	Moquegua	3
Carlos Pérez Ochoa	2020-2021	Acción Popular	Lima Provincias	3
Marisol Espinoza	2011-2016 2016-2019	*Gana Perú *Alianza para el Progreso	Piura	3

Fuente: Búsqueda de proyectos de ley - Congreso de la República.

En este sentido, es posible notar una relativa coincidencia entre el volumen de producción legislativa y el de renta transferida a la región de origen de los congresistas. Áncash está en primer puesto, lo cual respondería al hecho de ser la que más canon minero recibe en el ámbito nacional (figura 11). Debajo de Áncash, aparecen otras regiones con grandes transferencias de canon minero, como Moquegua, Cusco, Arequipa y Cajamarca. Si se calcula cuántos proyectos provinieron de congresistas cuyas regiones fueron consideradas en la sección previa entre las que más canon minero recibieron entre 2011-2020, el resultado es 69 proyectos; es decir, casi el 50% del total. Otro hecho que se tiene que tomar en cuenta es que Lima, una región con poca actividad minera, sale en segundo lugar, empatada con Moquegua y Cusco. Probablemente, se deba a la gran cantidad de congresistas por Lima, así como a su importancia política dentro de un país centralizado.

FIGURA 11. Número de proyectos de ley según región del congresista



Fuente: Búsqueda de proyectos de ley - Congreso de la República. Elaboración propia.

3.3 Las agrupaciones políticas

En lo que se refiere a las agrupaciones políticas, Fuerza Popular (FP) está en el primer lugar en la lista de producción legislativa, si es que se le suma el conjunto de la bancada fujimorista —anterior denominación de FP— durante el periodo legislativo 2011-2016. En total, FP más la bancada fujimorista presentaron un conjunto de veintisiete proyectos. Le siguen la coalición Gana Perú (2011-2016), con veintidós; Acción Popular (2016-2019, 2020-2021 y 2021-2022), con dieciséis; Alianza para el Progreso (2016-2019, 2020-2021 y 2021-2022), con doce, y Solidaridad Nacional (2011-2016), con siete. Los mencionados, de un total de veintiséis grupos parlamentarios, presentaron conjuntamente 84 proyectos, es decir, alrededor del 60% (tabla 3).

Otro dato que cabe resaltar es que el fujimorismo es el único grupo político que ha elaborado proyectos para la modificación de la Ley de Canon en todos los periodos legislativos, desde el 2011 hasta la actualidad. También, la minería ha sido un tema importante para este en sus últimas campañas electorales. En el 2011-2016, la candidata presidencial Keiko Fujimori presentó la controversial propuesta de derogar una normativa que intentaba erradicar la minería ilegal, y de crear una entidad que formalizaría la minería ilegal con la participación de dirigentes sociales.¹⁸ Luego, en la campaña para el periodo presidencial 2016-2021, Fujimori propuso crear el “canon para el pueblo”, a fin de repartir el 40% de este directamente a la población.

TABLA 3. Número de proyectos de ley por bancada parlamentaria de congresista proponente

Bancada parlamentaria	Periodo(s) legislativo(s)	Número de proyectos de ley
Gana Perú	2011-2016	22
Fuerza Popular	2011-2016/2016-2019/2020-2021/2021-2022	19
Acción Popular	2016-2019/2020-2021/2021-2022	16
Alianza para el Progreso	2016-2019/2020-2021/2021-2022	12
Fujimorista	2011-2016	8
Solidaridad Nacional	2011-2016	7
Otros	-----	57
Total general		141 ¹⁹

Fuente: Búsqueda de proyectos de ley - Congreso de la República. Elaboración propia.

La tabla 3 muestra también que la coalición Gana Perú (GP), el grupo oficialista del Gobierno de Ollanta Humala, exhibe la mayor cantidad de proyectos presentados en un solo periodo legislativo. Incluso, a pesar de que Gana Perú solo estuvo presente a lo largo del periodo 2011-2016, esta tiene más proyectos que otras agrupaciones que lograron acceder al Congreso en otros momentos, como Acción Popular o Alianza para el Progreso.

En cuanto a Humala, este inició su Gobierno en el 2011, con un paquete de reformas dispuestas con el fin de aumentar la renta minera capturada por el Estado, mejorar las políticas sociales y promover la consulta previa, en un contexto favorable por los altos precios de las materias primas (Lanegra 2015, Monge 2012). Sin embargo, ante la desaceleración económica de los siguientes años, su Gobierno enfrentó varios obstáculos. Por un lado, las reformas generaron una disminución del IR de parte de las empresas mineras, lo que ocasionó una disminución del canon; lo cual, sumado a los menores precios de los minerales, significó la baja de recursos para los gobiernos subnacionales y universidades (Monge 2012). Por otro, en este contexto, los conflictos socioambientales, especialmente aquellos vinculados con la actividad minera, aumentaron su proporción respecto al total de conflictos sociales, representando alrededor del 60% entre el 2014-2016 (León Mendoza 2019). Entre el 2010 y el 2017, aunque los conflictos estuvieron concentrados en las regiones del centro y sur del Perú, los predominantes fueron en aquellas con actividad minera. En este sentido, es plausible sostener que el Gobierno intentó paliar parcialmente sus problemas por medio de una mayor cantidad de iniciativas legislativas sobre el canon.

18 “La minería ilegal como actor político en campaña”. <https://ojo-publico.com/208/la-mineria-ilegal-como-actor-politico-en-campana>

19 El total resultó 140 porque hubo un Proyecto de Ley, el 378-2016, que había sido actualizado; es decir, provino del anterior Congreso (2011-2016), y le fue asignado un nuevo código. No obstante, no se especificó qué congresista fue el autor de esta iniciativa, por lo que no tiene una bancada parlamentaria y una región. De este modo, la suma asciende al conjunto de proyectos menos uno.



Capítulo 4

Análisis de los proyectos de ley

Esta sección ofrece un estudio del contenido de los proyectos de ley, con el fin de distinguir los puntos en común que existen entre ellos en torno a las dimensiones de la gestión del canon, sobre los cuales buscan intervenir y la orientación de las temáticas de los contenidos más importantes. A través de esta información, se pretende conocer cuáles han sido los cambios que se han intentado introducir, así como su relación con los temas previamente señalados acerca de la descentralización, el canon y la renta minera. Asimismo, al describir los procesos legislativos por los que atravesaron, comprender los motivos que llevaron a que solo una minoría de proyectos fue aprobada, mientras que la mayoría fue rechazada.

La base de datos empleada en este análisis reúne los proyectos de ley formulados durante el periodo 2011-2021, e incluye las siguientes variables: fecha de presentación, congresista de iniciativa, grupo parlamentario del congresista, región del parlamentario, último estado del proyecto de ley, ámbito territorial, objetivo, tipología y temática. Respecto a la tipología, teniendo como base las características que aparecen en la Ley de Canon, se procedió a clasificar los proyectos de acuerdo con la modificación que planteaban: en las condiciones dispuestas para su captación, distribución o uso. Respecto a la temática, la clasificación se efectuó en función de los temas más recurrentes: brechas sociales, comunidades campesinas y nativas, covid-19, educación superior, fondos de recursos acumulados, gasto corriente, salud, transferencias de recursos, zona de influencia y sector agropecuario. Los proyectos que no pudieron ser categorizados fueron ubicados en “otros”.

4.1 ¿Qué cambios procuran introducir?

Por medio del ejercicio de sistematización, se pudo identificar hasta tres grupos principales. En primer término, es posible reconocer un primer conjunto de proyectos que trata de modificar la fórmula que rige la distribución de los recursos, al plantear un nuevo orden de reparto entre niveles de Gobierno, instituciones o ciudadanía.

En segundo lugar, otro grupo intenta cambiar las reglas en torno al uso de los recursos. Los proyectos apuntan a reformar las reglas en torno a las áreas a las que deben ser dispuestas el gasto, ya sea inversión en infraestructura o gasto corriente, o en donde existen brechas, como salud, educación, diversificación productiva, por mencionar algunas.

Finalmente, el tercer grupo de proyectos trata de redefinir o ajustar los instrumentos fiscales mediante los cuales se obtiene la renta extractiva. Por ejemplo, plantean cambios en la determinación de los porcentajes que se asignan a cada categoría de Gobierno.

Es preciso señalar, de antemano, que un número significativo de proyectos propone la modificación de más de uno de los aspectos mencionados, por lo que en la siguiente figura la suma total excede al número de proyectos de ley.

FIGURA 12. Número de proyectos de ley según el tipo de cambio propuesto

Conformación	9
Uso	95
Distribución	68

Fuente: Búsqueda de proyectos de ley - Congreso de la República. Elaboración propia.

En cuanto a los proyectos que proponen variar las reglas que rigen sobre la distribución del canon, la mayoría procuró cambiar la repartición de los recursos asignados, y una minoría, los saldos restantes de cada año. La siguiente figura muestra esta información:

FIGURA 13. Número de proyectos de ley según características de la distribución

Saldos	9
Recursos	60
Recursos y saldos	68

Fuente: Búsqueda de proyectos de ley - Congreso de la República. Elaboración propia.

4.2 Ámbito y tipología de los proyectos de ley

En lo que se refiere al ámbito territorial que los proyectos de ley aspiran a beneficiar, 122 tienen alcance nacional. En segundo lugar, once iniciativas pretenden favorecer a una o más de una región. De estos proyectos, solo uno alude a la zona costera del país; los demás mencionan expresamente a las regiones beneficiarias del canon y sobrecanon petrolero: Loreto, Ucayali, Piura y Tumbes. Por tanto, puede concluirse que existió cierto interés regional en modificar el marco normativo del canon, especialmente de Loreto, pues se elaboraron adicionalmente cuatro proyectos focalizados solo en esta región. La figura 14 expone esta información:

FIGURA 14. Número de proyectos de ley según ámbito territorial

Nacional	122
Regional	11
Loreto	4
Cusco	2
Piura	1
Región Lima	1

Fuente: Búsqueda de proyectos de ley - Congreso de la República. Elaboración propia.

4.3 Temáticas priorizadas

Las cuestiones que abordan los 141 proyectos de ley fueron sistematizadas de acuerdo con las siguientes clasificaciones: brechas sociales, comunidades campesinas y nativas, covid-19, educación superior, fondos de recursos acumulados, gasto corriente, salud, transferencias de recursos, zona de influencia y sector agropecuario. Los proyectos que no pudieron ser clasificados fueron colocados en la categoría “otros”.

Al igual que en el apartado anterior, dado que es frecuente que los proyectos traten más de una temática, se procedió a agruparlos en hasta dos de estas, por lo que existen traslapes en el análisis. La tabla 4 describe la frecuencia de estas temáticas.

TABLA 4. Orden de repetición de las temáticas de los proyectos de ley (2011-2022)

Temática	Número de proyectos de ley
Brechas sociales	17
Comunidades campesinas y nativas	11
Educación superior	40
Fondos de recursos acumulados	18
Gasto corriente	12
Salud	13
Zona de influencia	16
Transferencias de recursos	13
Covid-19	14
Sector agropecuario	6
Otros ²⁰	18

Fuente: Búsqueda de proyectos de ley - Congreso de la República. Elaboración propia.

A continuación, se detallará el contenido de cada temática y se dará ejemplos, con la finalidad de ilustrar las iniciativas legislativas formuladas.

4.4 Brechas sociales

La categoría brechas sociales se refiere a los proyectos de ley que intentan que los recursos del canon puedan ser usados por los gobiernos subnacionales para financiar inversiones en cuestiones sociales urgentes de todo tipo, como salud, educación, seguridad ciudadana, emergencias naturales, entre otras. Por ello, varios de estos sugieren que un porcentaje determinado de los recursos del canon sea distribuido de manera prioritaria en las zonas de mayor pobreza o de mayores necesidades básicas insatisfechas.

Dentro de esta categoría, se incluyen diecisiete proyectos de ley. Estos pretenden combatir la centralización de los recursos en las ciudades más grandes, así como solucionar la ineficiencia del gasto, así como ampliar el uso del canon más allá de proyectos de infraestructura. Por ejemplo, el Proyecto de Ley 3053-2022 propuso derivar los recursos a los proyectos considerados en los planes de desarrollo concertado:

Artículo 6.- Plan de Desarrollo Regional Concertado Vinculante para el cierre de brechas

Otórguese capacidad vinculante a los Planes de Desarrollo Regional Concertado, el mismo que incluye un orden de prelación de inversiones en proyectos e loarr para su financiamiento o cofinanciamiento con recursos por concepto de canon minero, por distrito, provincia y departamento; considerando criterios de cierre de brechas y potencial económico con enfoque territorial; y alineado al Marco Macrofiscal, y al Marco Macroeconómico Multianual vigente (...)

20 En "otros", los tipos de temáticas aparecen de forma extremadamente variada: seguridad ciudadana, arte y cultura, turismo, homologación del Canon y Sobrecanon Petrolero, bomberos, proyectos productivos, etcétera.

4.5 Comunidades campesinas y nativas

La categoría comunidades campesinas y nativas comprende proyectos de ley que procuran distribuir recursos a las comunidades presentes en las zonas de extracción de los recursos, provincia o región. Estos podrían ser usados con el objetivo de que los gobiernos subnacionales focalicen acciones sociales en las comunidades y, en ciertos casos, con la participación de sus líderes. En total, once proyectos de ley caben dentro de esta categoría.

Al respecto, se usa como argumento de la necesidad de aprobar estos proyectos de ley que la pobreza se concentra en estos grupos y poco se ha hecho para solucionar sus problemas, más aún si se toma en cuenta que muchas comunidades y pueblos originarios son los que mayores pasivos ambientales y económicos soportan. Asimismo, se suele cuestionar que no hay manera de rastrear el gasto que hacen los gobiernos subnacionales en las comunidades, porque la información disponible solo llega hasta el ámbito distrital.

Por ello, por ejemplo, el Proyecto de Ley 1045-2021 propone lo siguiente:

Art. 1- Objeto de la Ley

Crease el Fondo de Fortalecimiento Productivo e Institucional de las Comunidades Campesinas y Nativas en cada jurisdicción distrital, provincial y departamental; para financiar los proyectos productivos agropecuarios y de fortalecimiento institucional de estas organizaciones comunales reconocidas.

Art. 2- De la fuente de financiamiento:

Este Fondo, tiene como fuente de financiamiento el 10% de los recursos del Canon, Sobre canon, Regalías, Rentas Aduaneras y Participaciones de la Fuente de Financiamiento de Recursos Determinados de cada Municipalidad provincial o distrital y Gobierno Regional; siempre que estos recursos sobrepasen el S/. 1'000,000.00 (Un Millón de Soles y 00/100) de monto programado anualmente para las transferencias a los referidos gobiernos descentralizados (...)

4.6 Educación superior

La categoría educación superior contiene los proyectos de ley que proponen medidas para dirigir el canon hacia las universidades, institutos y escuelas de educación superior. Estos incluyen medidas como contratar investigadores, que las universidades informen anualmente al Congreso y al Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Concytec) sobre los usos que le dan al canon, que los recursos del canon sean solo distribuidos entre las universidades con licencia de funcionamiento definitivo, por mencionar algunas. Se contabilizaron hasta cuarenta proyectos de ley con estas características.

El consenso detrás de estos proyectos se basa en que las universidades no gastan adecuadamente el canon que se les asigna ni lo hacen de forma transparente, además de no impulsar un desarrollo científico adecuado. Efectivamente, hay evidencia que muestra que entre los años 2004 al 2012, la mayoría de las universidades han ejecutado menos del 30 % de sus recursos transferidos (Dargent y Chávez 2016, 14).

En el caso de los institutos de educación superior, un número significativo de proyectos plantea redirigir el canon con la justificación de que, ya que las universidades no gastan bien, es mejor destinar los recursos a institutos en situación crítica y que, también, tengan la función de investigar. Los proyectos toman el modelo del canon y sobre canon petrolero, el cual posibilita dirigir los recursos a los institutos y no acota el gasto a solo proyectos de inversión. Además, se propone que el canon se distribuya considerando el número de estudiantes de los institutos superiores de la región.

Por ejemplo, el Proyecto de Ley 34-2021 propone lo siguiente:

Artículo 1°.- De la distribución de los recursos del canon.

Distribúyase proporcionalmente los recursos del canon (Ley N°27506 Ley de Canon) de acuerdo con el número de estudiantes de cada instituto y escuela pública de educación superior (IEP) de cada región del país, en concordancia con lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N°30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes.

4.7 Fondos de recursos acumulados

La categoría fondos de recursos acumulados comprende los proyectos que buscan redirigir los saldos no ejecutados del canon hacia un fondo con un propósito social. Los proyectos son diversos e incluyen, en ocasiones, el establecimiento de un fondo concursable entre los gobiernos subnacionales para financiar proyectos y obras; fondos educativos regionales para mejorar la educación básica regular; un fondo concursable administrado por el Concytec para proyectos de ciencia, tecnología e innovación; un fondo de apoyo a las poblaciones en pobreza y extrema pobreza a nivel nacional, entre otros. Fueron contabilizados dieciocho proyectos dentro de esta categoría.

Los proyectos de ley se apoyan en el hecho de que los Gobiernos subnacionales no gastan el canon y, además, en que existe una gran disparidad de recursos entre las regiones, por lo que un fondo ayudaría a distribuir mejor los recursos. El Proyecto de Ley 1045-2021, previamente citado, constituye un ejemplo de ello, combinado con la temática de comunidades campesinas y nativas:

Art. 1.- Objeto de la Ley

Crease el Fondo de Fortalecimiento Productivo e Institucional de las Comunidades Campesinas y Nativas en cada jurisdicción distrital, provincial y departamental; para financiar los proyectos productivos agropecuarios y de fortalecimiento institucional de estas organizaciones comunales reconocidas.

Art. 2.- De la fuente de financiamiento:

Este Fondo, tiene como fuente de financiamiento el 10% de los recursos del Canon, Sobrecanon, Regalías, Rentas Aduaneras y Participaciones de la Fuente de Financiamiento de Recursos Determinados de cada Municipalidad provincial o distrital y Gobierno Regional; siempre que estos recursos sobrepasen el S/. 1'000,000.00 (Un Millón de Soles y 00/100) de monto programado anualmente para las transferencias a los referidos gobiernos descentralizados (...)

4.8 Gasto corriente

La categoría gasto corriente abarca proyectos que proponen emplear el 5% o 10% del canon para gastos en recursos humanos. Esto implica que los gobiernos subnacionales y las universidades puedan contratar médicos, profesores, serenazgos, investigadores o cualquier otro tipo de especialista que permita cerrar alguna brecha social. Un total de doce proyectos de ley coinciden en esta categoría.

Los argumentos van en la dirección de que el canon se ha usado predominantemente para construir y mantener infraestructura, pues la normativa no permite emprender proyectos para solucionar graves problemas sociales. Asimismo, también aparece la razón de que existen saldos no ejecutados al final del año fiscal, que podrían contar con un mejor destino.

Por ejemplo, el Proyecto de Ley 2370-2012 propone lo siguiente:

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

Los gobiernos regionales y locales están facultados para utilizar el 10% de los recursos provenientes del canon para realizar gastos en materia de seguridad ciudadana y gastos corrientes.

Artículo 2.- Normas de austeridad

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1 de la presente ley en materia de seguridad ciudadana, se exceptúa a los gobiernos regionales y locales de lo dispuesto en Numeral 10.5 del artículo 5 de la ley 29951, ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2013.

4.9 Salud

La categoría Salud incluye los proyectos de ley que plantean autorizar que un porcentaje del canon sea usado obligatoriamente para el mejoramiento de la salud o de las condiciones sanitarias. En este sentido, fueron planteados diversos cambios, como usar un porcentaje de los recursos para infraestructura, equipamiento o recursos humanos; emplear un porcentaje de los recursos para mejorar la vivienda o condiciones de saneamiento en hogares en situación de pobreza; priorizar la utilización del canon de las universidades para investigación en salud pública; autorizar excepcionalmente a las universidades públicas con facultades de medicina o ciencias de la salud a dedicar el canon para construir y equipar centros de salud durante la pandemia. Un total de trece proyectos corresponden a esta categoría.

En general, los proyectos de ley justifican las medidas en función de los magros indicadores de salud en territorios que recibieron grandes cantidades de canon. Por ejemplo, el Proyecto de Ley 1046-2011 propone autorizar a los gobiernos regionales y locales a emplear el 10% de los recursos del canon en el mejoramiento de la salud:

6.2. (...) Los gobiernos regionales y locales destinan hasta el 10% de los recursos del canon transferidos, para la implementación de la infraestructura hospitalaria, equipamiento y recursos humanos especializados.

4.10 Zona de influencia

La categoría zona de Influencia comprende los proyectos de Ley que intentan distribuir los recursos del canon a los territorios adyacentes al de las operaciones extractivas. Existen casos de distritos que, aunque no son productores de minerales, absorben los efectos ambientales de la extracción al ser zonas de procesamiento, acopio o transporte. Los proyectos de ley proponen distribuir un porcentaje del canon solo a los gobiernos locales que se encuentran en el área de influencia del recurso natural explotado, o que los índices de distribución del MEF tengan en cuenta el criterio de área de influencia y de pobreza. Se han identificado dieciséis proyectos dentro de esta categoría.

Para justificar estos proyectos, se señala que existe una profunda desigualdad en la distribución de los recursos al interior de las regiones, la cual privilegia a unos distritos en desmedro de otros. Por ejemplo, el Proyecto de Ley 1094-2021 plantea crear transferencias condicionadas de canon para ciudadanos y hogares, al tomar en cuenta la zona de desarrollo territorial:

Artículo 1. Objeto de Ley

La presente ley tiene por objeto la creación de las Transferencias Condicionadas de Canon y Regalía Minera, con el fin de viabilizar una asignación monetaria a los hogares que radiquen en las zonas donde se exploten recursos naturales mineros, de acuerdo a lo previsto en la ley.

(...)

Artículo 6. De la zona de desarrollo territorial - ZDT

6.1. Para los efectos de la presente Ley, entiéndase por Zona de Desarrollo Territorial - ZDT a la zona geográfica que comprende a los distritos del departamento en cuya circunscripción se cumple cualquiera de los supuestos siguientes:

- i. Se realiza la explotación del yacimiento minero.
- ii. Se encuentran directa e indirectamente relacionados al área de influencia operativa del yacimiento minero.
- iii. Se ubica la infraestructura necesaria para extraer, beneficiar, procesar, almacenar, industrializar, transportar y comercializar el mineral de una determinada operación minera, tales como yacimientos, plantas de tratamiento, fundición, refinación, depósitos, puerto de embarque, entre otros establecidos en el Reglamento en la presente Ley.
- iv. Se ubica la infraestructura de transporte no convencional y dedicado en exclusividad al desarrollo de proyectos mineros, tal como mineroductos o gasoductos, fajas transportadoras, carreteras viales, así como cualquier medio que se necesario para el traslado de concentrados, insumos y productos finales con valor comercial, cualquiera sea su naturaleza.

6.2. La empresa explotadora del recurso natural minero debe proponer al Ministerio de Energía y Minas (Minem) el alcance y la delimitación de la Zona de Desarrollo Territorial - ZDT correspondiente a su yacimiento minero, atendiendo a su infraestructura y operatividad, conforme a lo dispuesto en el numeral precedente en el presente artículo.

4.11 Transferencias de recursos

En esta categoría se agrupan los proyectos que proponen implementar un sistema de transferencias de recursos del canon directamente a los ciudadanos. Proyectos de esta naturaleza aparecieron por primera vez en el 2017. El primero encontrado sobre esta temática fue el Proyecto de Ley 1994-2017, que crea el canon comunal, presentado por el congresista Jorge del Castillo, de la Célula Parlamentaria Aprista. Este proyecto intentó que un porcentaje de los recursos del canon sean ejecutados directamente por las comunidades campesinas y nativas bajo la modalidad de núcleos ejecutores, es decir, agrupaciones de ciudadanos que viven en un mismo ámbito territorial y que se organizan para desarrollar proyectos de infraestructura.

Desde el 2021, han aparecido nuevos proyectos que sugieren implementar transferencias monetarias en efectivo a ciudadanos u hogares en pobreza. Las bancadas de FP, Acción Popular y Avanza País han presentado iniciativas en este sentido. En total, fueron contabilizados 13 proyectos con esta orientación.

Los proyectos afirman que los gobiernos subnacionales no invierten adecuadamente sus recursos y que por ese motivo la población de las regiones no percibe los beneficios del canon. La alternativa de se sustenta en la experiencia del Fondo Permanente de Alaska en los Estados Unidos, donde las regalías por la explotación de petróleo van a dicho fondo, que entrega asignaciones monetarias a los ciudadanos. Esto teóricamente evitaría los malestares y los conflictos sociales. Por ejemplo, el Proyecto de Ley 1139-2021 propone:

Artículo 3.- Distribución directa del canon

El canon minero, canon gasífero, así como el canon y sobrecanon petrolero, será distribuido respetando lo señalado en la Ley N° 27506, Ley de Canon, DS N° 005-2002-EF, Reglamento de la Ley de Canon, y demás normas complementarias entre los distritos, provincias y regiones.

De los montos a transferir por concepto de canon, el Ministerio de Economía y Finanzas retendrá el 30% de lo que corresponda a cada distrito, provincia y región, montos que serán distribuidos en forma directa y equitativa a la población que habite en el distrito, provincia y región beneficiaria de canon.

Para ser incluidos en dicha distribución, los habitantes deberán haber cumplido la mayoría de edad y su Documento Nacional de Identidad (DNI) debe registrar su domicilio en la jurisdicción beneficiaria desde no menos de seis (6) meses, bajo responsabilidad.

A tales efectos, el Ministerio de Economía y Finanzas solicitará a Reniec la lista de beneficiarios, a quienes procederá a abrir una Cuenta de Ahorros en el Banco de la Nación. Si el beneficiario ya cuenta con una cuenta bancaria personal, deberá comunicarlo a través del medio que el Ministerio de Economía y Finanzas destinará para tal fin.

La distribución directa del canon se efectuará exclusivamente a través del sistema financiero y a cuentas bancarias personales de cada beneficiario.

4.12 Covid-19

Dentro de esta categoría, fueron incluidos los proyectos de ley que proponen emplear los recursos del canon en la contención de la pandemia producida por el covid-19, entre el 26 de marzo del 2020 y el 30 de junio del 2021. Es decir, desde el inicio de la cuarentena hasta el fin de la segunda ola del virus en el Perú. Los proyectos agrupados en torno al covid-19 procuraron autorizar excepcionalmente a los gobiernos subnacionales a usar un porcentaje del canon en proyectos de inversión en salud, alivios económicos, seguridad ciudadana u otras áreas afectadas. Se contabilizó un total de catorce proyectos.

Los proyectos usualmente proponen el uso del canon para gasto corriente, sustentado en que los gobiernos subnacionales cuentan con muchos recursos disponibles. Por ejemplo, el Proyecto 7268-2020 plantea autorizar a los gobiernos subnacionales a emplear libremente hasta el 25% del canon, sobrecanon y regalías mineras en financiar actividades relacionadas con la emergencia sanitaria y la reactivación productiva.

Artículo 2.- Autorización Excepcional

Los gobiernos regionales y gobiernos locales de manera excepcional podrán utilizar hasta el 25% de los recursos provenientes del canon para atender la crisis sanitaria producida por la pandemia del covid-19 y mitigar el impacto económico y social negativo en la población.

Los recursos podrán ser utilizados para el financiamiento o cofinanciamiento de equipamiento en bioseguridad, equipamiento médico, equipos de protección personal, infraestructura hospitalaria y la adquisición de bienes y servicios que sean necesarios para mitigar el impacto económico y social que está produciendo el covid-19 en la población de la jurisdicción de los gobiernos regionales y locales comprendidos en los alcances de la presente ley.

4.13 Sector agropecuario

En la categoría sector agropecuario están considerados los proyectos de ley que pretenden que los recursos del canon sean destinados a proyectos vinculados a la promoción de la agricultura, ganadería piscicultura, agroforestería, siembra y cosecha del agua, por mencionar algunos. Los proyectos en esta categoría suman un total de seis.

Dichos proyectos se sustentan en la necesidad de apoyar el desarrollo de este sector, considerando además la importancia de estas actividades en las regiones extractivas. Por ejemplo, el Proyecto 7382-2021 plantea autorizar a los gobiernos subnacionales a utilizar el canon en el financiamiento de programas de siembra y cosecha de agua en las partes altas de las cuencas.

Artículo 6. Utilización del canon

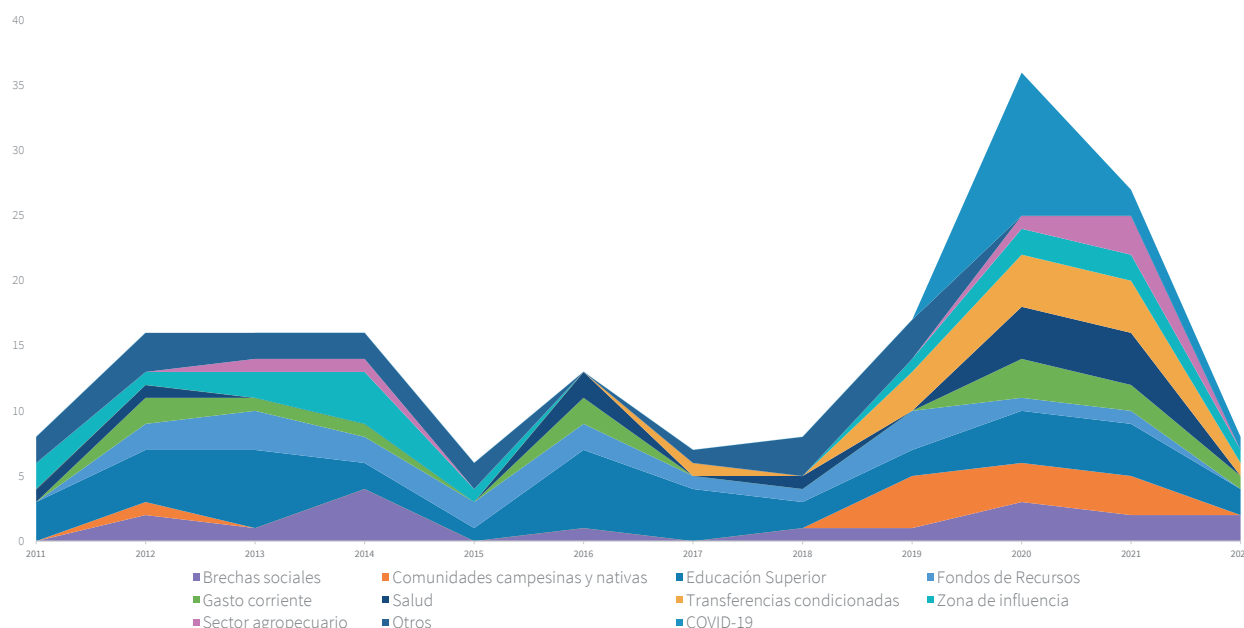
6.2. Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto se establecen las cuentas destinadas a estos fines.

(...) Asimismo, podrán utilizar para el financiamiento de proyectos de siembra y cosecha de agua en las partes altas de las cuencas, en el marco de la gestión integrada de los recursos hídricos en beneficio de los ecosistemas y para el consumo de agua potable de las población asentadas en cuencas bajas.

4.14 Tendencias a través del tiempo

Al ordenar las temáticas y observar su recurrencia a lo largo del tiempo, es posible identificar tendencias. En primer lugar, el orden de repetición de estas por año coloca a la educación superior como la que aparece de manera más consistente a lo largo del periodo, seguida de fondos de recursos acumulados, con dieciocho, y, en tercer lugar, brechas sociales, con diecisiete. Cuestiones como zona de influencia, transferencias condicionadas o covid-19 surgen en momentos específicos, y, luego, pierden el interés de los legisladores.

FIGURA 15. Recurrencia de las temáticas de los proyectos de ley por año



Fuente: Búsqueda de proyectos de ley - Congreso de la República. Elaboración propia.

4.15 Motivos de la aprobación o rechazo de los proyectos de ley

Desde el 2011 hasta el 2022, solo seis proyectos de ley fueron aprobados; en otras palabras, solo el 4% del total de analizados en la última década logró ser incorporado a la legislación vigente. De los restantes, 119 fueron rechazados y dieciséis se encuentran pendientes de dictamen.

TABLA 5. Número de proyectos de ley según su aprobación en el Congreso

No	119
Pendiente	16
Sí	6
Total general	141

Fuente: Búsqueda de proyectos de ley - Congreso de la República. Elaboración propia.

Los proyectos, que fueron aprobados y publicados en El Peruano, pueden verse en la tabla 6.

EL CANON DESDE EL CONGRESO

Análisis de los proyectos de ley del Poder Legislativo sobre la normativa en torno al canon (2011-2022)

TABLA 6. Proyectos de ley aprobados en el Congreso

Periodo legislativo	Número de PL	Nombre del proyecto de ley	Fecha de presentación	Año	Congresista autor/a	Grupo parlamentario	Región del parlamentario	Objetivo general	Número de la Ley publicada
2011-2016	1168-2011	Proyecto de Ley que modifica el título, y los artículos 1 y 2 de la Ley 29693	23/5/2012	2012	Manuel Merino de Lama	Alianza Parlamentaria	Tumbes	Corregir errores de la Ley 27506 para realmente homologar el canon	30062
2011-2016	1727-2012	Proyecto de Ley que uniformiza el canon y sobrecanon por la explotación del petróleo y gas en el ámbito nacional	20/11/2012	2012	Teófilo Gamarra Saldívar	Gana Perú	Ucayali	Uniformizar la determinación del canon y sobrecanon por la explotación de petróleo y gas en beneficio de las circunscripciones donde se realiza la extracción de estos recursos naturales	30062
2011-2016	2326-2012	Proyecto de Ley que uniformiza el canon y el sobrecanon por la explotación de petróleo y gas para los departamentos de Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali y la provincia de Puerto Inca, en el departamento de Huánuco	6/6/2013	2013	Marisol Espinoza	Gana Perú	Piura	Incorporar al canon y sobrecanon por petróleo y gas el 50 % del impuesto a la renta de las empresas que efectúan (o prestan servicios complementarios a las) actividades de exploración y explotación	30062
2011-2016	3101-2013	Proyecto de Ley que modifica la Ley 29631 y autoriza al Gobierno Regional de Lima a utilizar los recursos del canon, sobrecanon y regalías para viabilizar la implementación de dicha Ley	17/12/2013	2013	Wilder Ruiz Loayza	Gana Perú	Lima	Autorizar al Gobierno Regional de Lima a utilizar los recursos del canon, sobrecanon y regalías para compensar económicamente a la Beneficiencia Pública de Lima por el traslado de un terreno suyo a la Municipalidad Provincial de Barranca	30170
2016-2019	245-2016	Proyecto de Ley para Mivivienda y Techo Propio municipal y regional	12/9/2016	2016	Carlos Bruce	Peruanos por el Cambio	Lima	Usar los recursos del canon para que los Gobiernos regionales y locales financien bonos familiares habitacionales destinados a proyectos de vivienda del programa Techo Propio y Mivivienda	30848
2016-2019	315-2016	Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes	27/9/2016	2016	Lucio Ávila	Fuerza Popular	Puno	Crear un marco regulatorio para los institutos y escuelas de educación superior	30512

Fuente: Búsqueda de proyectos de ley - Congreso de la República. Elaboración propia.

La Ley 30062 provino de los Proyectos 1168-2011, 1727-2012, 2326-2012. Estos, que intentaban homologar el canon y el sobre canon petrolero, fueron fusionados en un dictamen de la Comisión de Energía y Minas, que fue aprobado con un texto sustitutorio para, luego, pasar al pleno del Congreso y tener ahí otro, que finalmente fue aprobado y publicado. Entre el proceso de derivación a la Comisión y la publicación en El Peruano pasó un año, un mes y once días.

La Ley 30170 surgió a partir del Proyecto 3101-2013 y otros dos sin relación con el canon. Estos fueron integrados en un dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción, que fue aprobado con un texto sustitutorio. Después, fue aprobado por la Comisión Permanente y ratificado por la Junta de Portavoces, y publicado. Entre el proceso de derivación a la Comisión y la publicación en El Peruano pasaron dos meses y veintiún días. El Proyecto planteó, con respecto a los recursos del canon, que los Gobiernos regionales y locales financien bonos familiares habitacionales para proyectos del programa Techo Propio y Mivivienda.

La Ley 30848 nació del Proyecto 245-2016, que fue derivado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Vivienda y Construcción. En ambas, recibió un dictamen favorable sustitutorio que fue llevado al Pleno del Congreso, donde se consensuó un texto sustitutorio que fue aprobado y publicado. Entre el proceso de derivación a las Comisiones y la publicación en El Peruano pasaron dos años y cuatro días.

Aunque la Ley 30512 se refiere a las instituciones de educación superior, de igual manera que el proyecto 315-2016, fue incorporada en el presente estudio dado que su tercera disposición complementaria modificatoria aprueba cambiar la Ley de Canon, con la finalidad de que los gobiernos regionales entreguen el 10 % del canon que reciben a los institutos y escuelas de educación superior de sus circunscripciones. En el debate de esta Ley —aprobada en veintinueve días—, no fue posible encontrar menciones al cambio que se llevó a cabo a la Ley de Canon.

Todas las leyes mencionadas tienen en común que fueron aprobadas por una gran mayoría o unanimidad de las bancadas parlamentarias, en tanto reconocieron, de forma consensuada, que estaban solucionando problemas urgentes del país. En el caso de la Ley 30062, su objetivo fue corregir un error de la Ley 29631 (2011), como ya se explicó previamente. Teófilo Gamarra, presidente de la Comisión de Energía y Minas y miembro de la bancada oficialista GP, sustentó esta Ley de la siguiente manera:

(...) esta ley es importante, porque es un anhelo de estos pueblos del norte del país que, en reiteradas visitas, han estado ante la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República, solicitando que de una vez por todas se uniformice la distribución del canon y sobre canon provenientes del petróleo y del gas, así como de los contratos vinculados a estas actividades.²¹

21 Segunda Legislatura Ordinaria de 2012 - Tomo II - Diario de los debates: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFFE905257B8300568FA3/\\$FILE/SLO-2012-6.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFFE905257B8300568FA3/$FILE/SLO-2012-6.pdf)

Por su parte, el congresista Manuel Merino, autor de una de las iniciativas legislativas que posteriormente dio lugar a esta Ley, argumentó así su posición:

Hay una gran necesidad y una gran esperanza en los pueblos de esas cuatro regiones y de la provincia de Puerto Inca, ya que hoy ha bajado la transferencia por canon y sobrecanon por la reducción de la producción de barriles de petróleo y por el precio internacional. Ellos tienen aprobados sus presupuestos participativos y deben cumplir con las metas establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas. Sería una esperanza que en el proceso de homologación se pueda incorporar el impuesto a la renta, que es lo que no se ha podido cumplir a la fecha.²²

En el caso de la Ley 30170, se dio a raíz de una protesta en Barranca, donde hubo una muerte y varios heridos por una transferencia truncada de terrenos a la respectiva Municipalidad Provincial, pues estos eran propiedad de la Beneficencia de Lima. Eran importantes para la población, porque iban a ser destinados a servicios de salud, universitarios, comerciales, entre otros. Por ello, el Congreso acordó permitir excepcionalmente que esta municipalidad provincial pudiera usar los recursos del canon, Sobrecanon y regalías para compensar económicamente a la Beneficencia por los terrenos.

El presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción, Leonardo Inga, de la bancada de Acción Popular-Frente Amplio, sostuvo:

Presidenta, esta problemática en la provincia de Barranca data de más o menos 88 años, señora Presidenta. Y de aquí respondo, creo, que existen los recursos, la voluntad del gobierno regional en transferir, para que de esa manera se pueda construir las grandes infraestructuras, como la universidad, el hospital de Barranca, el centro tecnológico, etcétera. Pero, lo más importante, creo que hoy ya existe la voluntad, hoy se ha plasmado en un documento firme, y ojalá, pido a esta representación, que sea aprobada esta ley para llevarle tranquilidad, paz, desarrollo, progreso a nuestra provincia de Barranca, señora Presidenta.²³

Por su parte, el congresista Spadaro Phillips, de la bancada de Fuerza Popular, segunda minoría en el Congreso 2011-2016, manifestó así su apoyo a la ley:

Y esperamos como lo dice la propia ley en su Artículo 2.º, sobre la exclusividad de su uso, que efectivamente se puedan priorizar las necesidades de la provincia de Barranca, que se priorice el tema educativo, que se priorice el tema de salud como el hospital regional de Barranca. Estamos seguros que sus autoridades se pondrán a trabajar inmediatamente en los proyectos, y si ya los tienen en la ejecución de estos proyectos que son necesarios para la provincia, y por supuesto las autoridades venideras puedan también continuar con estas obras, presidenta, que son de suma importancia y que por supuesto hoy el Congreso de la República, va inmediatamente reivindicar el pueblo de Barranca, y con los votos también de la bancada de Fuerza Popular, vamos a apoyar este proyecto.²⁴

22 Segunda Legislatura Ordinaria de 2012 - Tomo II - Diario de los debates: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257B8300568FA3/\\$FILE/SLO-2012-6.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257B8300568FA3/$FILE/SLO-2012-6.pdf)

23 Diario de los debates, 12 de febrero de 2014: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/ExpVirPal/Diario_Debates/30170-TDD.pdf

24 Diario de los debates, 12 de febrero de 2014: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/ExpVirPal/Diario_Debates/30170-TDD.pdf

En el caso de la Ley 30848, esta se aprobó gracias a que el Congreso consideró que los programas de vivienda tenían un serio problema de financiamiento que no cubría la demanda existente, pese a que existían recursos del canon que podían ser destinados a ese propósito. El congresista Domínguez Herrera, presidente de la Comisión de Descentralización y miembro de la bancada de Fuerza Popular, que era la primera minoría en el Congreso, se mostró a favor de esta ley:

(...) el Estado tiene la obligación de atender aquellos sectores que carecen de vivienda segura, y que, como todos observamos anualmente, se debe atender a muchas familias afectadas en su vivienda por desastres naturales y condiciones climáticas adversos. Puede argumentarse adicionalmente que la vivienda familiar en condiciones de calidad adecuada contribuye definitivamente al stock de riqueza de la sociedad como un todo.²⁵

25 Diario de los debates - Primera Legislatura Ordinaria de 2018, 4.ª sesión (matinal) – 16 de agosto de 2018: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052582EC00066C7A/\\$FILE/PLO-2018-4.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052582EC00066C7A/$FILE/PLO-2018-4.pdf)

RECUADRO 2. Significado de términos sobre el estado de un proyecto de ley

Estado del proyecto de ley	Descripción
Actualizado	Un proyecto de ley cuyo código fue actualizado, ya que, en el momento de cambio de un Congreso a otro, fue aprobado, no archivado.
Archivado con dictamen positivo	Un proyecto de ley que fue archivado y que contó con uno o más dictámenes positivos de comisiones parlamentarias.
Archivado con dictamen negativo	Un proyecto de ley que fue archivado y que tuvo uno o más dictámenes negativos de comisiones parlamentarias.
Archivado con doble dictamen	Un proyecto de ley que fue archivado y que contó con uno o más dictámenes positivos y negativos de comisiones parlamentarias.
Archivado sin dictamen	Un proyecto de ley que fue archivado y que no tuvo ningún dictamen de una comisión parlamentaria.
Archivado y rechazado de plano	Un proyecto de ley que fue archivado y que fue rechazado sin dictamen en una o más comisiones parlamentarias.
Dictamen positivo	Un proyecto de ley que actualmente cuenta con uno o más dictámenes positivos de comisiones parlamentarias.
En agenda del Pleno	Un proyecto de ley que está programado para discutirse próximamente en el Pleno del Congreso.
En comisión	Un proyecto de ley que actualmente aguarda dictamen en una o más comisiones parlamentarias.
Observado	Un proyecto de ley que fue aprobado por el Congreso, pero tuvo observaciones del Poder Ejecutivo.
Presentado	Un proyecto de ley recientemente presentado que aún no ha sido dirigido a una comisión parlamentaria.
Publicado	Un proyecto de ley que fue exitosamente aprobado y publicado en El Peruano.
Retirado por su autor/a	Un proyecto de ley que fue retirado por su propio/a autor/a.

Fuente: Reglamento del Congreso de la República. Elaboración propia.

Según la información compilada, la gran mayoría —114— de proyectos de ley fueron archivados, y, entre estos, 68 sin dictamen. Es decir, casi la mitad de aquellos no fueron atendidos en sus comisiones respectivas. El resto fueron retirados (2), presentados (1), observados (1), están en comisión (5), en la agenda del Pleno (7), tienen dictamen positivo (2), o fueron actualizados (3). Es decir, el 84 % quedó descartado y el 11 % aún está por resolverse.

Sobre la base de estos datos, se señala que es sumamente difícil lograr la aprobación de un proyecto de ley vinculado al canon. Incluso cuando obtienen un dictamen positivo en una comisión, los proyectos pueden no llegar a la agenda del Pleno; o, si llegan, ser debatidos o enviados de vuelta a una comisión para una nueva revisión. En la figura 16, se resume esta información:

FIGURA 16. Número de proyectos de ley según su último estado

Retirado por su autor	2
Publicado	6
Presentado	1
Observado	1
En comisión	5
En agenda del pleno	7
Dictamen positivo	2
Archivado y rechazado de plano	7
Archivado sin dictamen	68
Archivado con doble dictamen	2
Archivado con dictamen positivo	20
Archivado con dictamen negativo	17
Actualizado	3

Fuente: Búsqueda de proyectos de ley - Congreso de la República. Elaboración propia.

4.16 Argumentos empleados para desestimar los proyectos de ley

El estudio de los dictámenes que rechazan los proyectos de ley permite inferir que el MEF es la institución con el mayor poder de veto respecto a los cambios propuestos. La Comisión de Economía y la Comisión de Energía y Minas, donde estos son usualmente derivados, redactan sus dictámenes presentando primero las opiniones de las instituciones públicas sobre el proyecto en debate. Las razones ofrecidas por el MEF guardan gran consistencia con lo que posteriormente dictaminan las comisiones.

Los argumentos suelen repetirse en los proyectos de ley, cuyos dictámenes se encuentran disponibles. Primero, con relación a la forma en que estos son presentados. Es usual leer en los dictámenes la observación de que los proyectos no contienen el análisis costo-beneficio de la futura norma legal: efectos monetarios, impacto económico y presupuestal, sectores beneficiados y perjudicados, por mencionar algunos.

Sin embargo, los recurrentes motivos de fondo poseen el mayor peso en el rechazo a los proyectos. Algunas de estos se mencionan a continuación.

- En proyectos que procuran que los recursos del canon sean empleados en gasto corriente o en el cierre de brechas sociales:
 - » Los dictámenes sostienen que los recursos del canon no son para gasto corriente ni para atender gastos permanentes de urgencias sociales. Dado que el canon es un ingreso pasajero porque depende del mercado internacional, es posible que en el futuro disminuya y, de estar asignados a gasto corriente, los Gobiernos subnacionales y las instituciones de educación superior tendrían que pedir mayores recursos al tesoro público. Ello afectaría el equilibrio presupuestario.
 - » En el caso de proyectos que buscan orientar el gasto a brechas, se suele argumentar que no sería cierto que el actual marco normativo no permite usar el canon para cerrar las brechas sociales, porque actualmente es posible financiar proyectos de inversión pública sobre muchos temas relacionados a ello sin necesidad de un cambio en la Ley.
- En proyectos que buscan crear fondos de recursos acumulados del canon:
 - » Se sostiene que la creación de un fondo de recursos acumulados es inconstitucional debido a que los recursos del canon corresponden únicamente a las circunscripciones territoriales.
 - » Se señala que, aunque pueda acelerarse el gasto por medio de este mecanismo, este no garantiza un uso más eficiente de los recursos.
 - » Además, la creación de un fondo va contra la Ley de Presupuesto, pues separa recursos públicos y les da carácter extrapresupuestal.
- En proyectos que tratan de redistribuir el canon en las universidades e institutos de educación superior:
 - » La disminución del canon a las universidades públicas o los gobiernos regionales para redistribuirlo a los institutos afectaría el cumplimiento de sus metas y objetivos institucionales; por ejemplo, en lo que se refiere a proyectos que están bajo un esquema de endeudamiento.
 - » La asignación de mayores recursos a la educación superior no universitaria requiere una estimación apropiada de los beneficios e información que permitan sustentar que no se estaría presentando un alto riesgo de pérdida de recursos públicos.}
 - » No hay seguridad de que los institutos no tengan los mismos o más problemas que las universidades para gastar los recursos del canon. Más aún, ya existen políticas estatales orientadas a la atención de las necesidades de infraestructura y equipamiento de los institutos.
- En proyectos que buscan cambiar la fórmula para la distribución del canon:
 - » Se alude a que el Congreso no puede aprobar iniciativas que cambien la distribución de los ingresos obtenidos por la explotación de recursos naturales, salvo que sea a solicitud del Poder Ejecutivo, pues no tiene potestad para crear ni aumentar gasto público.
 - » Se menciona que este tipo de proyectos transgrede el principio de equilibrio presupuestario. Además, que en cuanto a los casos de regiones sin ingresos por canon, sobrecanon, regalías y otros, existe el Fondo de Compensación Regional (Foncor).

- En proyectos que intentan asignar fondos del canon a la zona de influencia de los proyectos extractivos o a grupos vulnerables:

» Al respecto, se expresa que la zona de influencia representa un criterio difuso de distribución que solo generaría un mayor fraccionamiento de los recursos. Asimismo, que sería inconstitucional una ley que pretende establecer circunscripciones territoriales como perceptoras de canon distintas a las zonas donde se aprovecha la riqueza natural; ya que, según la Constitución, solo los gobiernos subnacionales donde se encuentran los recursos explotados reciben canon.

* Las transferencias condicionadas a las comunidades campesinas y nativas contravienen la normativa constitucional en la que se establece que los recursos de canon son exclusivos para gobiernos regionales y municipales. Las comunidades no son consideradas como entidades públicas para aplicar presupuestos estatales, como el canon, ni tampoco tienen entre sus competencias la ejecución de recursos del Estado en su conjunto.

» La inclusión de otros beneficiarios del canon sentaría un precedente negativo para el futuro, debido a que estos recursos se atomizarían progresivamente. Una heterogeneidad de actores también intentaría poseer una porción de canon.

- Proyectos que buscan establecer prioridades de inversión:

» Los gobiernos subnacionales tienen facultades y autonomía para utilizar el canon en el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión pública, compatibles con los lineamientos de políticas sectoriales. Por tal motivo, el Congreso no tiene la potestad para proponer las prioridades de la ejecución del canon por los gobiernos subnacionales.



Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

La mala gestión de la renta extractiva representa una oportunidad perdida para promover el desarrollo, más aún considerando que esta es volátil y finita. La renta ha sido objeto de muchas disputas a lo largo del tiempo, lo que en parte está reflejado en los 141 proyectos de ley acerca de la normativa del canon analizados en este trabajo. A continuación, se alcanzan las principales conclusiones y recomendaciones de este ejercicio.

- Los 141 proyectos de ley expuestos en el periodo 2011-2021 han guardado relación con las fluctuaciones en el índice de precios de los minerales, lo que, al parecer, actuó como un incentivo para el aumento de iniciativas legislativas en torno al canon. Los proyectos de ley fueron presentados por cien congresistas, de los cuales seis presentaron tres o más proyectos. El fujimorismo fue la agrupación política que más mostró: un total de veintiséis, y es la única que lo ha hecho en todos los periodos legislativos, lo cual está justificado por ser el único grupo presente en el Congreso desde el 2011 hasta la actualidad. La temática preferida por los congresistas fue la educación superior, y la gran mayoría de proyectos procuró tener un alcance nacional y cambiar las condiciones que limitan el uso del canon. Respecto a las regiones de los congresistas que presentaron proyectos, Ancash se ubica en primer puesto, seguido de otras que reciben bastante canon minero.
- La gran mayoría de proyectos de ley (119) no fueron aprobados y, de estos, 68 fueron archivados sin dictamen. Los argumentos relacionados con los rechazos dispuestos en la Comisión de Economía y en la de Energía y Minas se apoyan en que los proyectos colisionan con normas vigentes (la Constitución y la Ley de Presupuesto), y en que no existirían evidencias de conseguir los fines deseados. En este sentido, hay razones para apoyar la idea de Dargent y Chávez (2016), referida a que el MEF está más preocupado por controlar el gasto que por generar incentivos para mejorar el uso de los recursos del canon. Este trabajo aporta el detalle de que, en el Congreso, el MEF suele dar argumentos para oponerse a las iniciativas que considera negativas. Por otro lado, solo seis proyectos fueron aprobados, los que tienen en común el consenso entre las bancadas durante el debate. Ningún proyecto aprobado fue abordado en la Comisión de Economía, pero los tres proyectos que originaron la Ley 30062 sí pasaron por la Comisión de Energía y Minas.
- Este trabajo detectó continuidades y diferencias en cuanto a los temas abordados en los proyectos legislativos, con respecto a aquellos identificados en el informe de la comisión encargada de elaborar un proyecto sobre el canon, liderada por el excongresista Washington Zeballos. Una continuidad, por ejemplo, es la intención de distribuir el canon en territorios que sufren los impactos de la actividad extractiva, pero se encuentran fuera de las áreas de influencia directa; otra, la creación de fondos que permitan acumular recursos del canon para fines específicos; o, también, emplear los recursos para mejorar la calidad de los servicios educativos y de salud. Una diferencia es que algunos proyectos han sido aprobados por separado en los últimos años. Por ejemplo, la uniformización del canon y sobrecanon petrolero vía el Congreso y la asignación directa del canon a las universidades públicas mediante la Ley de Presupuesto. Otra es que, a diferencia del escenario de la primera década del siglo XXI, entre los años 2011 y 2022, los proyectos sobre la conformación del canon apenas fueron propuestos. En cambio, la comisión Zeballos detectó, entre el 2006 y el 2008, diez proyectos sobre la conformación, once acerca de la distribución, y siete en torno al uso.
- Resulta evidente la necesidad de reformar aspectos relativos a la gestión del canon. Pese al volumen de recursos transferidos, la evidencia indica que el canon, si bien ha logrado incrementar los indicadores de desempeño económico en las regiones, no ha logrado elevar significativamente las condiciones de vida de la población. Distintos elementos vinculados a la captura, distribución y uso de los recursos interfieren en su gestión; por ello, una reforma de la Ley de Canon debe estar orientada a generar las condiciones sobre el uso eficiente de los recursos y maximizar el bienestar. Al mismo tiempo, los proyectos deben tener en consideración el carácter volátil de la renta; pues es primordial administrarla pensando en los recursos necesarios en la actualidad y en aquellos que deberán ser empleados en el futuro, así como en las necesidades de los territorios y grupos vulnerables.

Referencias

- Arellano Yanguas, Javier (2011). ¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Dargent, Eduardo y Chávez, Noelia. 2016. ¿Extraer para educar? Boom de commodities. Construcción estatal y universidad pública. Cuaderno de Trabajo 28. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Disponible en <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/52647>
- Dargent, Eduardo y Rousseau, Stephanie. 2021. Perú 2020: ¿El quiebre de la continuidad? Revista de Ciencia Política de la PUCP, 41 (2). Disponible en <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/40187>
- Del Pozo, César. 2021. Renta extractiva minera en el Perú: estado del arte y propuesta de políticas públicas. Lima: GPC.
- Glave, Marisa y Ballón, Eduardo. 2021. Hacia una nueva narrativa descentralista. Principales cuellos de botella y propuesta para hacerles frente. Lima: GPC. Disponible en <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Hacia-una-nueva-narrativa-descentralista.-Principales-cuellos-de-botella-y-propuestas-para-hacerles-frente.pdf>
- Grupo Propuesta Ciudadana. 2022a. Reporte Nacional 25. Balance 2020. Vigilancia de las industrias extractivas. Lima: GPC. Disponible en <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2022/04/Vigilancia-de-las-industrias-extractivas.-Reporte-Nacional-N%C2%B0-25-balance-2020.pdf>
- _____. 2022b. Nota de Actualidad 53/2022. Disponible en <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2022/07/Transferencias-por-canon-minero-a-gobiernos-regionales-y-locales-aLey-de-Canon-an-zan-valores-r%C3%A9cord.pdf>
- Grupo Propuesta Ciudadana. 2023. Reporte Nacional 26. Balance 2021. Vigilancia de las industrias extractivas. Lima: GPC. Disponible en <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2023/02/Vigilancia-de-las-industrias-extractivas.-Reporte-nacional-N%C2%B0-26.pdf>
- Lanegra, Iván. 2015. Humala: el neoextractivista que no fue. Disponible en <https://ojo-publico.com/67/Humala-el-neoextractivista-que-no-fue>
- León Mendoza, Juan Celestino. 2019. Determinantes económicos y sociopolíticos de los conflictos socioambientales en el Perú. Revista de Investigaciones Altoandinas 21 (2), 122-138. Disponible en <http://www.scielo.org.pe/pdf/ria/v21n2/a04v21n2.pdf>
- Magallanes, J. (2016). Eficiencia económica de la inversión pública financiada con recursos del canon y regalías mineras en el Perú. Anales Científicos 77(2), 309-318.
- Molina, Raúl. (2016). Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización. Acuerdo Nacional. Disponible en [05-Analisis-Comparativo-de-Balances-sobre-el-Proceso-de-Descentralizacion.pdf](#) (acuerdonacional.pe)

- Monge, Carlos. (2012). Humala y las industrias extractivas. Poca transformación y mucha continuidad. Perú Hoy 21. Disponible en https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/21/18_Monge_Per%C3%BA_Hoy_julio_2012a.pdf
- Monge, Carlos y Viale, Claudia. 2012. La enfermedad chola. En Desco, Quehacer 185, marzo 2012.
- OECD y Cepal. 2017. OECD Environmental Performance Reviews: Peru 2017. Paris: OECD Publishing.
- Paredes, W. 2019. Pereza fiscal en gobiernos locales: el efecto del canon sobre la recaudación. Informe final. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social; Grade.
- Pebe, Carol, Radas, Norally y Torres, Javier. 2017. Canon minero y ciclo político presupuestal en las municipalidades distritales del Perú, 2002-2011. Revista de la Cepal 123, 181-200. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42699/1/RVE123_Torres.pdf
- Remy, María Isabel. 2011. Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Disponible en <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/CD28.pdf>
- Remy, María Isabel. 2022. Descentralización: el fracaso de la única gran reforma institucional del Estado en el siglo XXI. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2022/09/DESCENTRALIZACION-El-fracaso-de-la-unica-gran-reforma-institucional-del-Estado-en-el-Peru-del-siglo-XXI.pdf>
- Revesz, Bruno. 2013. Descentralización, la reforma inconclusa: una mirada retrospectiva. En Revesz, Bruno (ed.), Miradas cruzadas. Políticas públicas y desarrollo regional en el Perú. Lima: Cipca e IEP http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/desco/20100312092713/02_Revesz.pdf
- Zeballos, Washington. 2008. Grupo de trabajo de modificaciones a la legislación del canon. Disponible en <https://docplayer.es/59639390-Grupo-de-trabajo-de-modificaciones-a-la-legislacion-n-del-canon-washington-zeballos-gamezg-coordinador.html>

Entrevistas: Zeballos, Washington. Excongresista de la República 2006-2011. Llamada telefónica, 24 de septiembre del 2022.

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Asociación Arariwa



Centro de Estudios para
el Desarrollo Regional, CEDER



Centro de Estudios para el Desarrollo
y la Participación, CEDEP



Centro de Estudios Regionales Andinos
Bartolomé de las Casas, CBC



Centro de Estudios y Promoción
del Desarrollo, desco



Centro Ecuaménico de Promoción
y Acción Social Norte, Cedeapas Norte



Centro de Investigación Social y
Educación Popular, Alternativa



Centro de Investigación y Promoción
del Campesinado, CIPCA



Centro Peruano de
Estudios Sociales, CEPES



Instituto de Estudios Peruanos, IEP

Grupo Propuesta Ciudadana

Jirón María Parado de Bellido # 150, Magdalena del Mar

Teléfono: 998342992

contacto@propuestaciudadana.org.pe

www.propuestaciudadana.org.pe