

Este es el momento de reformar el canon

22 de octubre de 2013

En un [artículo](#) previo publicado en Lampadia explicamos que los crecientes recursos públicos (no esperados) recibidos por los gobiernos subnacionales en calidad de canon, debido al gran impulso que ha tenido en los últimos años la actividad minera en el país, ha generado fuertes desbalances entre las circunscripciones productoras y no productoras, al punto que el 60% del canon total se concentra en distritos de solo 16 provincias. Existen disparidades dentro de los mismos departamentos productores -en Pasco un distrito productor recibe un ingreso per cápita 106% mayor que un distrito no productor-, al tiempo que la mayor afluencia de estos recursos han incrementado la presión para gastar con una deficiente planificación; en otros casos se registró una baja ejecución con una creciente acumulación de saldos de balance -que ascendieron a S/. 4,162 millones a diciembre de 2012-, y una elevada fragmentación de la inversión local, además del descontento social de las circunscripciones que no reciben canon.

Como se aprecia a continuación, en la actualidad el canon sigue un esquema de reparto en capas que prioriza fuertemente a las zonas productoras:

Criterios de distribución del Canon - Ley 27506 y modelo propuesto

Criterios	Escenario actual	Criterios propuestos
Participación del distrito productor	10%	5%
Participación de los distritos de la provincia productora	25%	15%
Participación de los distritos del departamento productor	40%	50%
Asignación total a Gobiernos Locales	75%	70%
Participación del Gobierno Regional	20%	25%
Participación universidades	5%	5%

Fuente: Ley N° 27506

LAMPADIA

Esto quiere decir que un distrito productor como San Marcos, que alberga a la compañía minera Antamina, recibe un 10% del canon total generado por esta mina (50% de su IR) por ser distrito productor, más parte del 25% a ser repartido entre todos los distritos de la provincia de Huari, más una participación sobre el 40% a ser repartido entre todos los distritos del departamento de Ancash. La participación que San Marcos obtendrá por ser parte de la provincia productora y del departamento productor dependerá de los factores de asignación provincial y departamental construidos sobre la base de su población y el Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. Así, este año este distrito se benefició en neto con el 14,4% del canon repartido en Ancash.

La problemática mostrada indicaría la necesidad de ir hacia una reforma que apunte a mejorar la distribución relativa al interior de los departamentos productores, de forma que se logren mayores niveles de equidad dentro del ámbito territorial productor y se asegure una mayor participación de los distritos más pobres. Pero se debe ponderar las restricciones de naturaleza constitucional, política y social que existe en torno a la distribución del canon, por lo cual la reforma no debería ampliarse para distribuir estos recursos más allá del propio departamento productor.

Consideramos conveniente elevar la participación de los gobiernos regionales a 25%, ya que es la instancia sub-nacional con la capacidad de articular la planificación del desarrollo a nivel departamental -por el alcance territorial de sus funciones-, y adecuar el equilibrio territorial y político entre los diferentes gobiernos locales. El nivel regional cuenta con mayor facilidad para ejecutar proyectos de envergadura alineados a las políticas nacionales y demandas territoriales -de impacto interdistrital- aprovechando economías de escala. Así por ejemplo, en promedio la inversión por proyecto de los gobiernos regionales es de S/. 5 millones mientras este monto asciende a S/. 1,1 millones para el nivel distrital. El distrito productor debería mantener un porcentaje fijo de asignación, no solo por consideraciones políticas, sino también económicas, pero reduciendo su participación global para desconcentrar las transferencias. Lo mismo debe suceder con la segunda capa, a ser distribuida entre los distritos (productores o no) localizados en la provincia productora. De esta forma, se liberalizarían mayores recursos concentrados en los distritos cercanos a la zona productora para ser repartidos dentro del ámbito departamental. La construcción de fórmulas de reparto interdistrital del canon que incorporen factores que potencien la compensación por capacidad fiscal, necesidades de gasto o niveles de pobreza redundarían en una significativa mejora de la eficiencia asignativa y con ello también se optimizarían los niveles de ejecución.

El tema de la reforma del canon es complejo por las múltiples dimensiones que abarca la distribución, uso, manejo y ejecución de las rentas generadas por las industrias extractivas (en un contexto descentralizado), así como las consideraciones constitucionales y políticas en torno al canon, y los problemas adicionales de la alta volatilidad de estos recursos. Sin embargo, en relación a la distribución de los recursos, el Gobierno podría aprovechar la actual coyuntura para implementar una reforma que apunte a una mayor equidad. Es el momento, tomando en cuenta que el canon minero del presente año ya fue repartido y el MMM 2014-2016 considera una reducción estimada de cerca del 10% para el canon minero del 2014.