

Proyecto de Ley N° 4384 / 2018-02

Proyecto de Ley que modifica la distribución del canon petrolero y crea el fideicomiso de desarrollo comunitario en el área de influencia de explotación de hidrocarburos en el departamento de Loreto

La congresista que suscribe, **PATRICIA ELIZABETH DONAYRE PASQUEL**, en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso, presenta la presente iniciativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA DISTRIBUCIÓN DEL CANON PETROLERO Y CREA EL FIDEICOMISO DE DESARROLLO COMUNITARIO EN EL ÁREA DE INFLUENCIA DE EXPLOTACIÓN DE PETROLEO EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO



Artículo 1°. Objeto de la Ley

Modifíquese el artículo 8° de la Ley 24300 incorporándose el Artículo 8.1, de la siguiente manera:

DISTRIBUCIÓN (%)	DESTINATARIO
40	<i>Para las municipalidades provinciales, que se aplican de acuerdo a los artículos 98° y 99° de la Ley Orgánica de Municipalidades</i>
10	Para la Región
30	Para el Desarrollo Comunitario en el área de influencia de explotación petrolera
12	Para el fondo destinado a créditos promocionales en favor de la agricultura, a través del Gobierno Regional
5	<i>Para las Universidades Públicas; y</i>
3	<i>Para el Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana. Este porcentaje lo aportan cada uno de los departamentos beneficiados por las leyes anotadas.</i>

Artículo 2°. Ámbito

Corresponde al área de influencia de las provincias y distritos donde se realiza la explotación de hidrocarburos en el departamento de Loreto.

Artículo 3°. Creación del Fideicomiso

Créase el fideicomiso de desarrollo comunitario en el área de influencia de explotación de petróleo en el departamento de Loreto, el cuál será financiado con el 30% de los ingresos del canon y sobre canon por explotación de petróleo, al que se refiere el Artículo 1 de la presente Ley.

Artículo 4°. Finalidad del Fideicomiso

La finalidad del fideicomiso de desarrollo comunitario en el área de influencia de explotación de petróleo en el departamento de Loreto, es reducir la brechas sociales (salud, transporte, agua potable y saneamiento, energía eléctrica e internet), educación (infraestructura educativa), económicas (cadenas de valor de productos maderables y no maderables, acuicultura, pesquería, cultivos y crianzas) y ambientales (recuperación de áreas degradadas y suelos contaminados por la actividad petrolera) conforme lo señala el Decreto Legislativo N° 1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Artículo 5°. Fiduciario

El fiduciario del fideicomiso de desarrollo comunitario en el área de influencia de explotación de petróleo en el departamento de Loreto es el Gobierno Regional de Loreto.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera. -

Dispóngase que en un plazo no mayor de 60 días de promulgada la presente Ley, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, se emita el reglamento del fideicomiso de desarrollo comunitario en el área de influencia de explotación de petróleo, el mismo que incluirá a los responsables y el procedimiento para su gestión.

Segunda. -

De existir acciones contrarias a la ley generadas por los fideicomisarios y que impidan el normal desarrollo de la actividad petrolera, se suspenderá temporalmente las transferencias del 30% del Canon Petrolero, hasta que se retome el normal desarrollo de las operaciones petroleras. La tipificación de estas acciones contrarias a la ley y el procedimiento para llevar a cabo la correspondiente responsabilidad y sanción, se especificarán en el reglamento de la presente Ley.

Tercera. -


La creación y ejecución del Fideicomiso al que se refiere la presente Ley, entrará en vigencia a partir del 01 de enero de 2020.

Lima, 23 de mayo de 2019


PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Congresista de la República




CONS. GAZDANS


Marvin Palma


Estelita Bustos

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1.1. ORIGEN, DISTRIBUCIÓN Y USO DEL CANON

La extracción petrolera en la cuenca baja del Amazonas se inició en la década de 1920, siendo las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón, ubicadas al norte de Loreto las que conforman en la actualidad la zona de extracción petrolera más importante de la selva, conformada por los lotes 8 y 1AB.

Mediante Ley 21678 de 03.NOV.1976 se establece un canon del 10% ad-valorem sobre la producción sobre producción total del petróleo en el departamento de Loreto, por un término de 10 años, precisa que se aplicará al desarrollo socio-económico del Departamento en forma integral, y de acuerdo a los Planes que para tal fin establezcan, coordinadamente, el Instituto Nacional de Planificación y el Organismo de Desarrollo de la Zona. Esta Norma fue modificada por la Ley 23538 que señala que el canon regirá hasta la extinción del recurso.

La estructura distributiva del canon se determinó mediante Ley N° 24300 y en su artículo 8° determina lo siguiente:

Tabla 1. Distribución del canon petrolero en Loreto

DISTRIBUCIÓN (%)	DESTINATARIO
40	<i>Para las municipalidades provinciales, que se aplican de acuerdo a los artículos 98° y 99° de la Ley Orgánica de Municipalidades</i>
40	<i>Para la Región</i>
12	<i>Para el fondo destinado a créditos promocionales en favor de la agricultura, a través del Gobierno Regional</i>
5	<i>Para las Universidades Públicas; y</i>
3	<i>Para el Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana. Este porcentaje lo aportan cada uno de los departamentos beneficiados por las leyes anotadas.</i>

De acuerdo a la siguiente Tabla¹ en el período comprendido entre 1993 y marzo de 2019:

- La región Loreto recibió **4,722,747,750.24** millones de soles.
- El gobierno regional de Loreto recibió **2,455,828,830.13** millones de soles.
- Los gobiernos locales de Loreto recibieron **1,889,099,100.10** millones de soles.
- La Universidad Nacional de la Amazonia Peruana (UNAP) recibió **236,137,387.51** millones de soles.
- El Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana (IIAP) recibió **141,682,432.51** millones de soles.
- Si sumamos lo recibido por el gobierno regional y los gobiernos locales de Loreto el monto asciende a **4,344,927,930.22** millones de soles.

¹ PERUPETRO. Canon y sobre canon, canon por año Loreto.

Tabla 2. Montos asignados a la región Loreto por concepto de canon petrolero. Período 1993 a marzo de 2019 (en millones de soles)

AÑO	MONTO ASIGNADO	GOB. REGIONAL (52%)	GOB. LOCALES (40%)	UNAP (5%)	IIAP(3%)
1993	8,166,173.22	4,246,410.07	3,266,469.29	408,308.66	244,985.20
1994	75,101,945.02	39,053,011.41	30,040,778.01	3,755,097.25	2,253,058.35
1995	80,092,887.52	41,648,301.51	32,037,155.01	4,004,644.38	2,402,786.63
1996	113,391,421.52	58,963,539.19	45,356,568.61	5,669,571.08	3,401,742.65
1997	100,239,200.96	52,124,384.50	40,095,680.38	5,011,960.05	3,007,176.03
1998	59,437,536.31	30,907,518.88	23,775,014.52	2,971,876.82	1,783,126.09
1999	116,105,743.00	60,374,986.36	46,442,297.20	5,805,287.15	3,483,172.29
2000	187,800,165.81	97,656,086.22	75,120,066.32	9,390,008.29	5,634,004.97
2001	151,500,574.87	78,780,298.93	60,600,229.95	7,575,028.74	4,545,017.25
2002	177,897,325.16	92,506,609.08	71,158,930.06	8,894,866.26	5,336,919.75
2003	188,932,183.12	98,244,735.22	75,572,873.25	9,446,609.16	5,667,965.49
2004	191,592,362.30	99,628,028.40	76,636,944.92	9,579,618.12	5,747,770.87
2005	247,044,426.55	128,463,101.81	98,817,770.62	12,352,221.33	7,411,332.80
2006	284,797,429.17	148,094,663.17	113,918,971.67	14,239,871.46	8,543,922.88
2007	295,037,083.47	153,419,283.40	118,014,833.39	14,751,854.17	8,851,112.50
2008	334,851,083.57	174,122,563.46	133,940,433.43	16,742,554.18	10,045,532.51
2009	177,569,011.23	92,335,885.84	71,027,604.49	8,878,450.56	5,327,070.34
2010	223,130,550.52	116,027,886.27	89,252,220.21	11,156,527.53	6,693,916.52
2011	281,068,358.87	146,155,546.61	112,427,343.55	14,053,417.94	8,432,050.77
2012	377,872,824.76	196,493,868.88	151,149,129.90	18,893,641.24	11,336,184.74
2013	344,009,976.73	178,885,187.90	137,603,990.69	17,200,498.84	10,320,299.30
2014	335,847,190.20	174,640,538.90	134,338,876.08	16,792,359.51	10,075,415.71
2015	119,886,811.38	62,341,141.92	47,954,724.55	5,994,340.57	3,596,604.34
2016	29,588,171.31	15,385,849.08	11,835,268.52	1,479,408.57	887,645.14
2017	66,842,597.71	34,758,150.81	26,737,039.09	3,342,129.89	2,005,277.93
2018	135,629,835.77	70,527,514.60	54,251,934.31	6,781,491.79	4,068,895.07
Mar-19	19,314,880.19	10,043,737.70	7,725,952.08	965,744.01	579,446.41
TOTAL	4,722,747,750.24	2,455,828,830.13	1,889,099,100.10	236,137,387.51	141,682,432.51

Fuente: Perupetro
Elaboración propia

El canon petrolero es la principal fuente de financiamiento con que cuenta la región Loreto, el 92% de los recursos asignados son usados para realizar inversiones públicas y tal como se aprecia en la Tabla 3², en el caso de los gobiernos locales, la mayor concentración de recursos fue para la provincia de Maynas (con este recurso se han financiado las principales obras que se focalizaron en la provincia de Maynas, principalmente en el casco urbano de la ciudad de Iquitos), correspondiendo a la provincia del Datem del Marañón los porcentajes más bajos. Lo antes mencionado ha originado una asimetría en el acceso a los servicios básicos (agua potable, energía eléctrica, salud, educación, conectividad) y desarrollo económico de las zonas alejadas, en especial de las zonas de explotación de petróleo.

² Babilonia, W. TESIS: "Impacto del canon petrolero en el desarrollo de la región Loreto, periodo 2001-2009". ESCUELA DE POST GRADO MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA – UNAP. Iquitos 2012.

Tabla 3. Asignación de los ingresos por canon para el gobierno local, por cada provincia de la región Loreto. Período 2001, 2005 y 2009

	Maynas	Loreto	Ucayali	Requena	Ramón Castilla	Alto Amazonas	Datem del Marañón	Total
2001	35.5%	13.6%	13.1%	11.6%	10.6%	11.3%	4.3%	100.0%
2005	35.5%	13.6%	13.0%	11.6%	10.6%	10.3%	5.4%	100.0%
2009	35.6%	13.7%	12.8%	11.7%	10.7%	10.1%	5.3%	100.0%

1.1.2. BRECHAS SOCIO ECONÓMICAS AMBIENTALES

Una de las formas de medir las brechas socioeconómicas ambientales es a través del Índice de Competitividad Regional (INCORE) que anualmente es publicado por el Instituto Peruano de Economía (IPE). Desde su publicación en el año 2014, la región Loreto no ha podido migrar del tercio inferior al tercio medio, es decir de las 25 regiones evaluadas, en el año 2014 ocupó el puesto 24 pasando luego al puesto 23.

Los pilares sobre los que se apoya la competitividad regional son los siguientes:

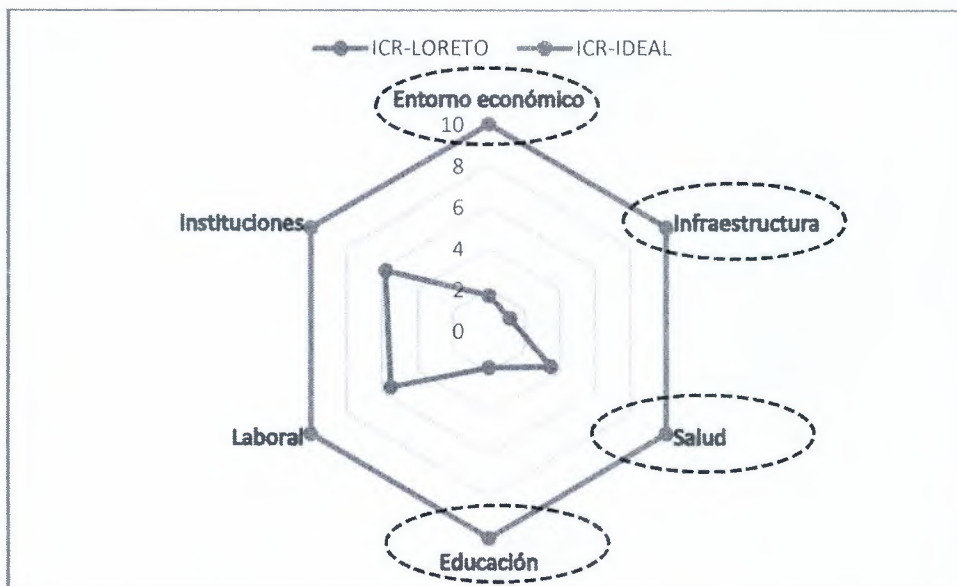
- Instituciones
- Laboral
- Entorno económico
- Infraestructura
- Salud
- Educación

Tabla 4. INDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL DE LORETO. PERÍODO 2015 - 2018

Índice de Competitividad Regional	2018		2017		2016		2015	
	Puesto (de 25)	Puntaje (de 0 a 10)	Puesto (de 25)	Puntaje (de 0 a 10)	Puesto (de 24)	Puntaje (de 0 a 10)	Puesto (de 25)	Puntaje (de 0 a 10)
Índice Total	23	3.2	23	3.2	23	3.2	23	3.5
Entorno Económico	22	1.7	22	1.6	20	1.9	20	2.1
Infraestructura	25	1.2	25	1.8	25	1.5	25	1.6
Salud	22	3.5	12	4.6	21	3.5	23	3.1
Educación	25	1.8	25	1.6	25	1.8	23	2.7
Laboral	7	5.5	12	3.9	11	4.4	7	5.1
Instituciones	9	5.8	10	5.6	4	6.3	7	6.4

Fuente: Índice de Competitividad Regional – 2018. IPE

Gráfico 1. INDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL DE LORETO – 2018 (REAL VS IDEAL)



Fuente: Índice de Competitividad Regional – 2018. IPE
Elaboración propia

De acuerdo al INCORE, la región Loreto en el año 2018, se mantuvo en el puesto 23 de competitividad por cuarto año consecutivo, ocupa la última posición en dos de seis pilares del INCORE y los últimos cinco puestos en 19 de 45 indicadores. Respecto a los pilares, la región se ubica en la última posición en los pilares Infraestructura y Educación. Sin embargo, el mayor retroceso se dio en el pilar Salud, en el cual la región pasó de la posición 12 a la posición 22. Esto debido a la caída de los indicadores de acceso a seguro de salud (1 posición), desnutrición crónica (3 posiciones) y principalmente, de cobertura hospitalaria (18 posiciones). Por otro lado, la región mostró mejoras en los pilares Laboral (5 posiciones) e Instituciones (1 posición). Preocupa también el alto nivel de conflictos sociales en la región Loreto, pues ocupa el puesto 21 con la misma cantidad de conflictos latentes de los 172, muchos de ellos vinculados con la explotación y traslado de petróleo.

Mención especial, respecto a las brechas socio económicas ambientales, lo constituyen las **Comunidades Nativas**. Para identificar los indicadores que pudieran servir al monitoreo de las brechas sociales relacionadas con variables étnicas en el Perú, el Ministerio de Cultura realizó la búsqueda y revisión de los documentos en los cuales se determinan cuáles son los objetivos nacionales de las políticas sociales³:

Teniendo en cuenta los objetivos descritos, se revisaron las encuestas que periódicamente realiza el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), así como la información publicada en las páginas Web e informes periódicos producidos por el Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Educación (MED), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Se buscó identificar los indicadores que permitieran medir y monitorear la situación y las brechas étnicas existentes.

³ El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2012-2021 o “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”, los Objetivos de la Declaración del Milenio, con los cuales se comprometió el país en septiembre de 2000; el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021; Plan Nacional Concertado de Salud 2007-2011 y el Proyecto Educativo Nacional al 2021.

Como resultado de dicha evaluación, se decidió determinar los valores de los siguientes indicadores, según origen étnico, área de residencia y sexo, a nivel nacional, para el período 2005-2013, a continuación, se muestran los resultados:

- **Niveles de pobreza y pobreza extrema;** en el 2013, el porcentaje de pobres entre la población nativa amazónica alcanzó el 60,5% (6 de cada 10 personas), comparado con el 15,6% de la población de habla castellana urbana, el 48,4% de la población de habla castellana rural y el 34,8% de la población quechua-aimara hablante. Es decir, la probabilidad de ser pobre de las personas de origen indígena amazónico casi cuadruplica la probabilidad de la población de habla castellana y es casi el doble de la población quechua-aimara.
- **Acceso a servicios de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica;** es otro de los aspectos en el que se observa brechas más que significativas entre los grupos de población estudiados, sólo 3,1% de la población indígena amazónica accede a los 3 servicios contra 76,8% de los no indígenas urbanos, 37,6% de los quechua-aimara y 6,7% de los no indígenas rurales.

El mismo comportamiento con el acceso a la energía eléctrica, el aumento en la cobertura de servicios por parte de la población indígena amazónica es prácticamente ninguno, en tanto que en los grupos no indígena urbano y quechua-aimara ha ido aumentando, aunque lentamente. En consecuencia, la brecha en la cobertura de los servicios básicos tiende a incrementarse en desmedro de la población nativa amazónica.

- **Acceso a la Educación;** Si bien las diferencias entre grupos étnicos, en este campo, no tienen las magnitudes tan altas que vimos en relación con los niveles de pobreza y al acceso a servicios básicos, no dejan de ser significativas, sobre todo a medida que se avanza en los niveles de educación.

Así, la cobertura de la educación inicial entre los niños y niñas de 6-7 años de origen indígena amazónica alcanza al 84,8%, siendo menor que los demás grupos: 98,5% de los no indígenas urbanos y alrededor de 92,5% en la población no indígena rural y 92% en los quechua-aimara.

Las brechas nuevamente se hacen notorias en la conclusión de los niveles de educación primaria y secundaria: sólo 35,3% de los niños y niñas indígenas entre 12 y 13 años ha completado la primaria contra 85% de los no indígenas urbanos, 64,5% de los no indígenas rurales y 63,9% de quechuas-aimaras.

En educación secundaria, la proporción de adolescentes de 17 a 18 años que han completado el nivel es de 11,6% en la población indígena amazónica, mientras que llega a 71,4% en la no indígena urbana, 44,4% en la población quechua-aimara y 40,7% en la de habla castellana rural.

La tasa de analfabetismo es alta, el porcentaje de población que lee y escribe, entre los indígenas amazónicos, es 54,1% y 52,8% en los quechua-aimaras, en tanto que en los no indígenas urbanos es 80,6% y 68,2% en los de habla castellano rural, datos que dan cuenta de diferencias que resultan significativas.

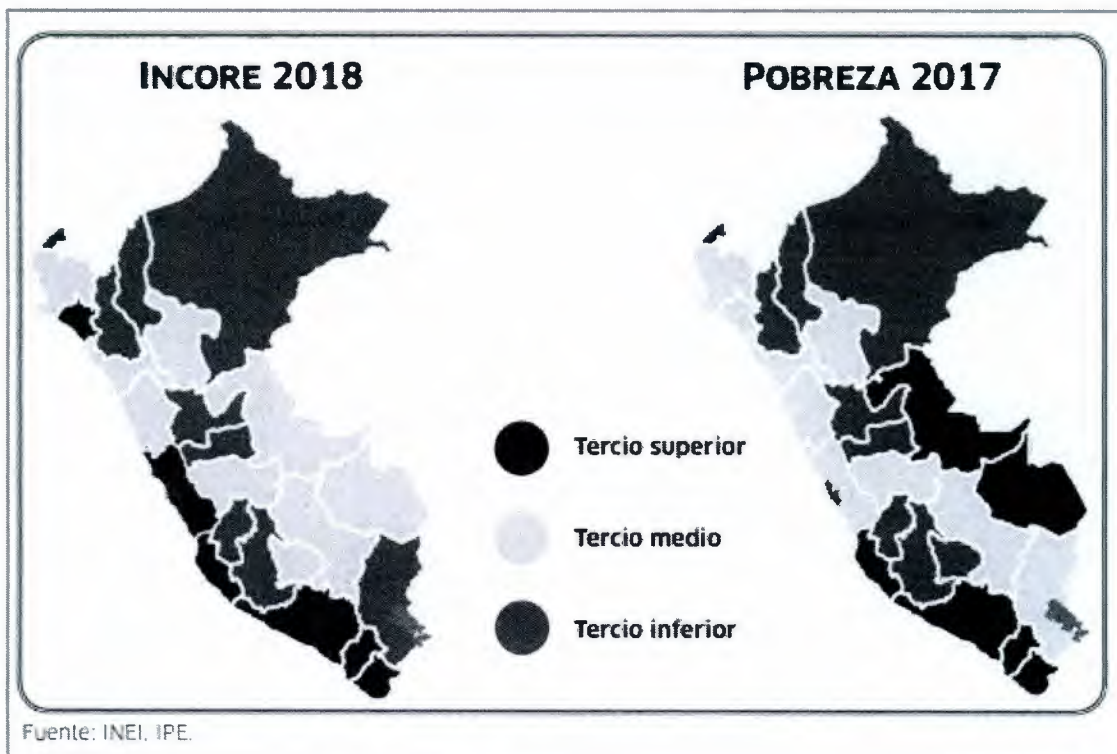


- **Acceso a la Atención en Salud;** es en este campo, el de cobertura de atención en salud, donde se observan logros importantes en términos de paridad, que benefician a la población de origen amazónico. Según datos recogidos por ENAHO, en 2013, 76,1% de la población indígena amazónica contaba con un seguro de salud, porcentaje que supera largamente el 62,5% reportado por la población de habla castellana urbana. Según la misma fuente, 72,2% de la población no indígena rural y 70% de los quechua-aimara tenían también un seguro de salud.

No obstante, al observar las tasas de desnutrición crónica infantil (DNCI) y anemia en mujeres en edad fértil, resultan mayores en la población indígena amazónica respecto a los demás grupos. La tasa de DNCI llega a 38% en la población indígena amazónica, mientras que es 11,8% en la población no indígena urbana (es decir, una diferencia en el riesgo de DNCI de 3 veces). También la prevalencia de anemia en mujeres en edad fértil es mayor en la población indígena amazónica respecto a las demás, en ella llega casi a 34% mientras que las demás poblaciones se igualan en alrededor de 21-23%. La inflexión hacia el incremento ocurre antes (2011) y con una pendiente mayor, de modo que la tendencia de la brecha es a incrementarse si no se produce algo que la modifique, sobre todo en la población que vive en zonas rurales.

Finalmente, lo que se observa en el Gráfico 2, no hace más que corroborar que el índice de competitividad correspondiente al 2018 guarda estrecha relación con el índice de pobreza que ubica a Loreto y otras regiones en el tercio inferior.

GRÁFICO 2. COMPETITIVIDAD 2018 VS POBREZA 2017



1.1.3. OBJETIVO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La creación de un fideicomiso de desarrollo comunitario en el área de influencia de explotación de petróleo tiene como objetivo reducir las brechas sociales (salud, transporte, agua potable y saneamiento, energía eléctrica e internet), educación (infraestructura educativa), económicas (cadenas de valor de productos maderables y no maderables, acuicultura, pesquería, cultivos y crianzas) y ambientales (recuperación de áreas degradadas y suelos contaminados por la actividad petrolera).

Con este fideicomiso se estaría descentralizando de manera efectiva las inversiones que se concentraron en el casco urbano de Iquitos principalmente, lo que ha originado una asimetría en el desarrollo de los pueblos y comunidades nativas rurales ubicadas en la zona de influencia de explotación petrolera históricamente postergadas; de modo, que el uso del canon se redistribuya favoreciendo a las poblaciones de los territorios donde se encuentran los yacimientos naturales, generalmente regiones postergadas en cuanto a su desarrollo y con escasa asignación de recursos fiscales.

II.- ANALISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto de ley no generará ningún costo adicional al Estado, debido que propone la creación del fideicomiso de desarrollo comunitario en el área de influencia de explotación de petróleo, mediante la modificación de la distribución del canon.

Los beneficios de este fideicomiso están dirigidos para superar las brechas socioeconómicas ambientales el área de influencia de explotación de petróleo que corresponde históricamente a pueblos originarios postergados y que se encuentran en el antepenúltimo lugar de competitividad regional y en el tercio inferior de pobreza.

III.- EFEECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley busca sólo la modificación del Artículo 8° de la Ley 24300, asignándole un 10% al gobierno regional de Loreto y un 30% al fideicomiso de desarrollo comunitario en el área de influencia de explotación de petróleo.