

RESUMEN

QUINTO ESTUDIO DE TRANSPARENCIA REGIONAL **EITI PIURA**

Periodo 2019-2021



PERÚ

Ministerio
de Energía y Minas



Documento Resumen

Quinto Estudio de Transparencia Regional de la Iniciativa EITI para la Región Piura 2019, 2020 y 2021

Consultor: Guillermo Dulanto Rishing

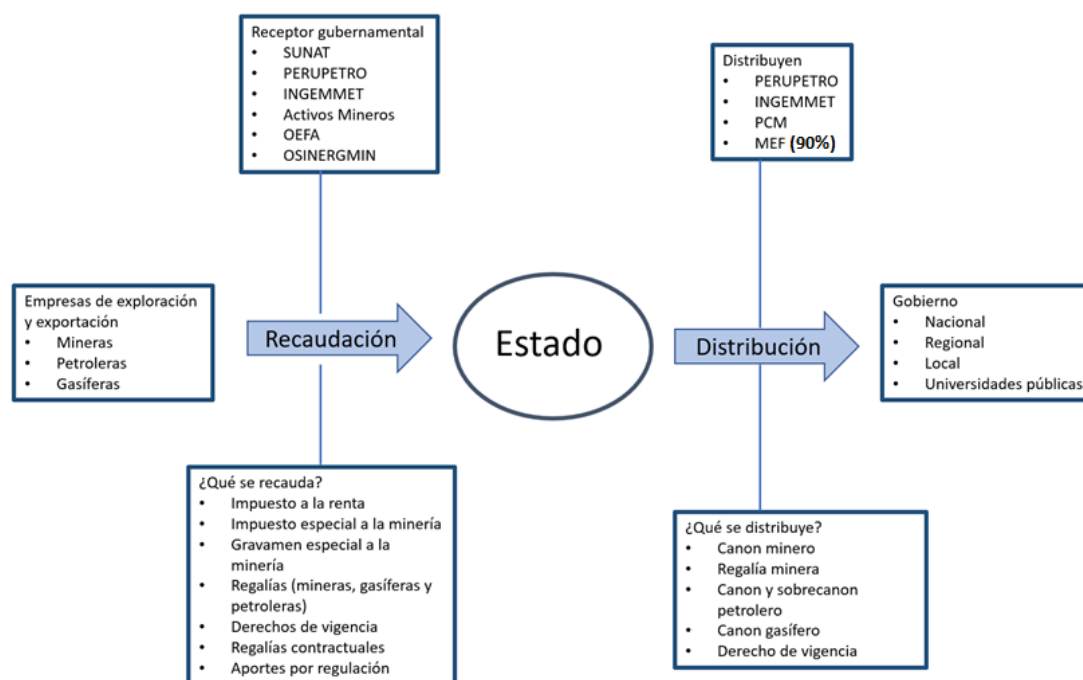


El Quinto Estudio de Transparencia Regional de la Iniciativa EITI para la Región Piura 2019, 2020 y 2021, se encuentra enmarcado en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés), que es una alianza estratégica a nivel mundial. Reúne a gobiernos, empresas extractivas (minería, petróleo y gas), grupos de la sociedad civil y organizaciones internacionales para emplear criterios de transparencia en los pagos que hacen las empresas mineras, petroleras y gasíferas a los gobiernos y en transparentar los ingresos y usos de esos ingresos, que los gobiernos (nacionales y subnacionales) reciben de estas empresas, de modo que estos recursos sean usados para fomentar el desarrollo y el bienestar de la población.

El Estado peruano recauda impuestos de todas las actividades productivas y comerciales del país, entre ellas de las actividades extractivas. Estos ingresos le permiten realizar su función de política pública a través de la provisión de bienes y servicios y la redistribución de la riqueza, a la vez que busca propiciar las condiciones para generar un desarrollo sostenible en todo el territorio peruano. **Los ingresos con que se cuentan son de fuentes tributarios (78%) y no tributarios (22%).** Entre los ingresos tributarios tenemos los impuestos a los ingresos (o renta), impuesto a las importaciones, impuesto general a las ventas (IGV), impuesto selectivo al consumo (ISC), y otros ingresos tributarios. Entre los no tributarios, se cuenta con las contribuciones, y en el caso de las industrias extractivas: las regalías petroleras, gasíferas y mineras, y una parte del canon petrolero.

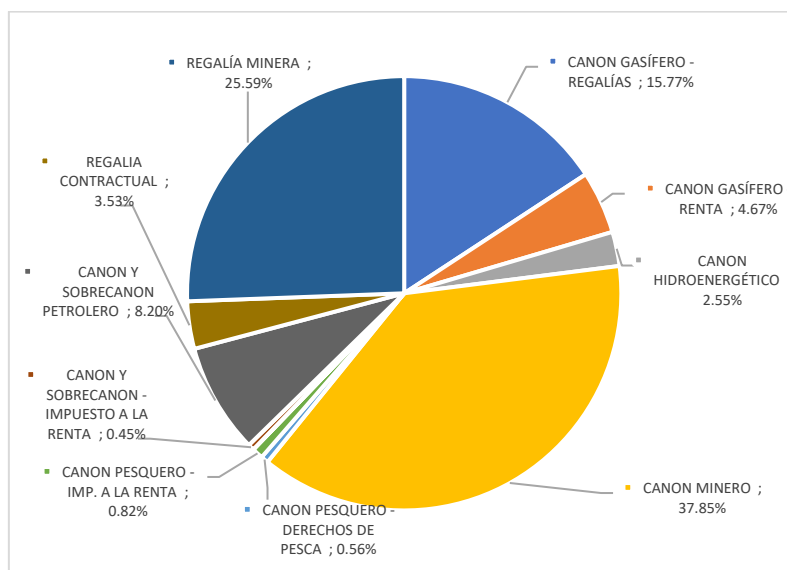
En la Ilustración 1 podemos ver cómo es el flujo de ingresos y transferencias de los recursos que obtiene el Estado peruano por las actividades extractivas:

Ilustración 1: Recaudación y distribución de las empresas extractivas hacia el Estado



Observamos que la transferencia de los recursos tributarios y no tributarios son realizadas principalmente por el MEF (casi el 90%), pero también por PerúPetro e INGEMMET, hacia los gobiernos sub nacionales (regionales y locales) y entidades educativas o de investigación con sede en los diferentes departamentos del país. Estos recursos se agrupan en fondos, denominados recursos, cuya conformación se encuentra establecida por normas específicas, de acuerdo con el origen de la actividad extractiva. Así, tenemos: canon gasífero, canon minero, canon pesquero, canon y sobrecanon petrolero, regalías mineras y regalías contractuales. Las normas también detallan cómo y a quién se deben distribuir estos fondos. En el Gráfico 1 se detalla el porcentaje de cada tipo de recurso de acuerdo con **los montos que se transfieren a todas las regiones del país en el período 2019-2021, que ascienden a S/. 22,362 millones. Se puede ver que el recurso que transfiere mayor monto es el canon minero (37.85%), seguido de la regalía minera (25.59%). Nótese que el canon y sobrecanon petrolero representa el 8.20% a nivel de país.**

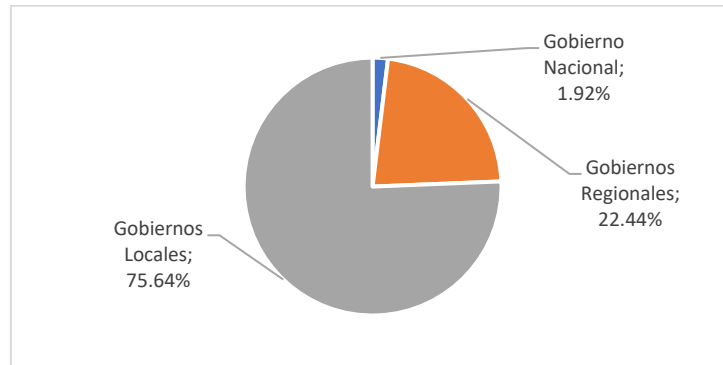
Gráfico 1: Transferencia de recursos determinados vinculados a las actividades extractivas, por tipo de recursos, Perú 2019-2021 (en porcentaje)



Fuente: Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS- MEF

El destino de estos recursos se orienta hacia los territorios donde se realizan las actividades extractivas, con la finalidad, como ya se mencionó, de propiciar el desarrollo y bienestar en las zonas que poseen las riquezas no renovables. De esta manera, es lógico, que los mayores beneficiados de estas transferencias sean los gobiernos locales, que son las entidades públicas más cercanos al territorio y a su población. En el Gráfico 2 vemos que éstos reciben el 75.64% del total de las transferencias de los recursos provenientes de las actividades extractivas.

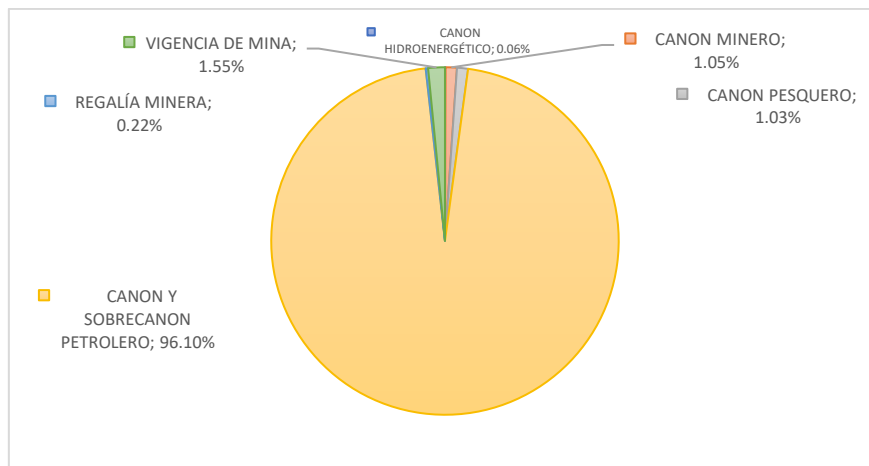
Gráfico 2: Transferencia de recursos determinados vinculados a las actividades extractivas, por nivel de gobierno, Perú 2019-2021 (en porcentaje)



Fuente: Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS- MEF

En el caso de la región Piura, la actividad extractiva predominante es la petrolera, y - muy lejos- la actividad gasífera y minera no metálica¹. Esto se ve reflejado en la conformación y transferencia de los recursos que se reciben anualmente. El siguiente gráfico nos muestra que, del total de estas transferencias en el período 2019-2021, que suman el monto de S/. 1,223 millones, el recurso canon y sobrecanon petrolero representa el 96.10% del total de transferencias de todos los recursos provenientes de las actividades extractivas.

Gráfico 3: Recursos del Canon, Sobrecanon, Regalías y Vigencia de Mina transferidos a entidades de la Región Piura, 2019 -2021 (%)

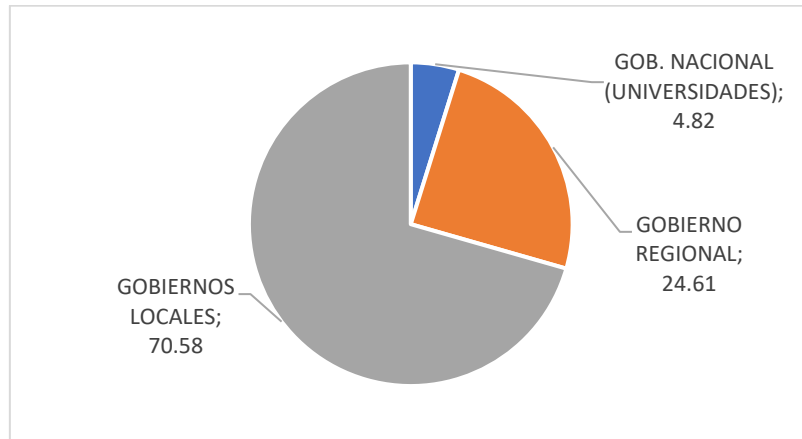


Fuente: Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS- MEF

La distribución al interior de la región Piura, sigue el mismo patrón de la distribución a nivel de país (Ver Gráfico 4): el mayor monto es destinado a los **gobiernos locales (70.58%)**, y luego sigue el gobierno regional (24.61%).

¹ La actividad minera metálica es muy reducida y principalmente informal e ilegal.

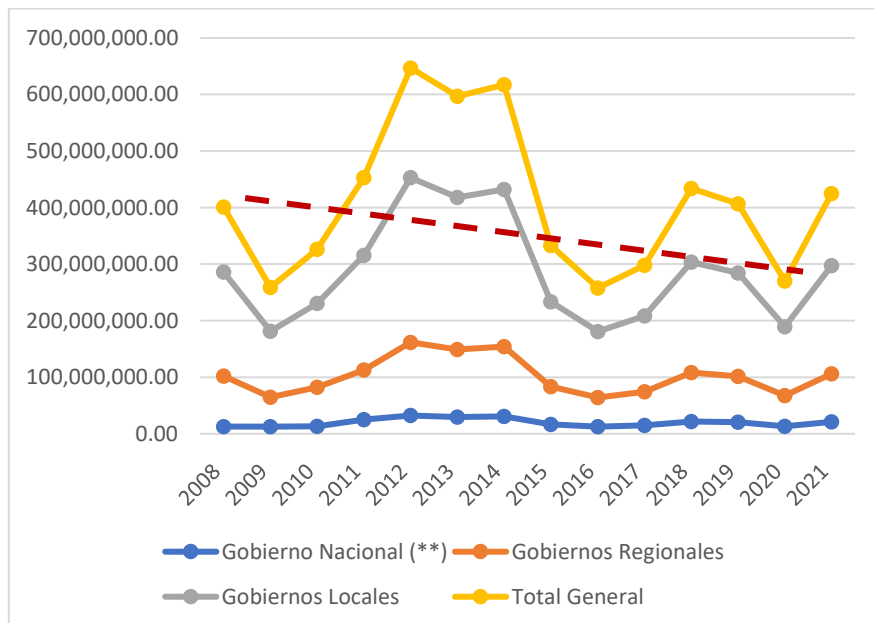
Gráfico 4: Transferencias por concepto de canon, sobrecanon, regalías y vigencia de mina a las entidades de la Región Piura, según nivel de gobierno 2019 – 2021 (porcentaje)



Fuente: Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS– MEF

Realizando un análisis histórico observamos que en los últimos 15 años los ingresos en Piura, por concepto de canon y sobrecanon, **ascienden al monto de S/. 5,725 millones (período 2008-2021), y han tenido altos y bajos (Ver Gráfico 5); sin embargo, existe una tendencia a la baja**, lo cual debe alertar a las autoridades regionales y local sobre el hecho de invertir bien -y de manera eficiente- los recursos provenientes de la actividad extractiva, dado que no serán eternos, y por el contrario están sujetos a los vaivenes de los precios internacionales y de la disponibilidad de la riqueza no renovable y la capacidad de extracción de la industria.

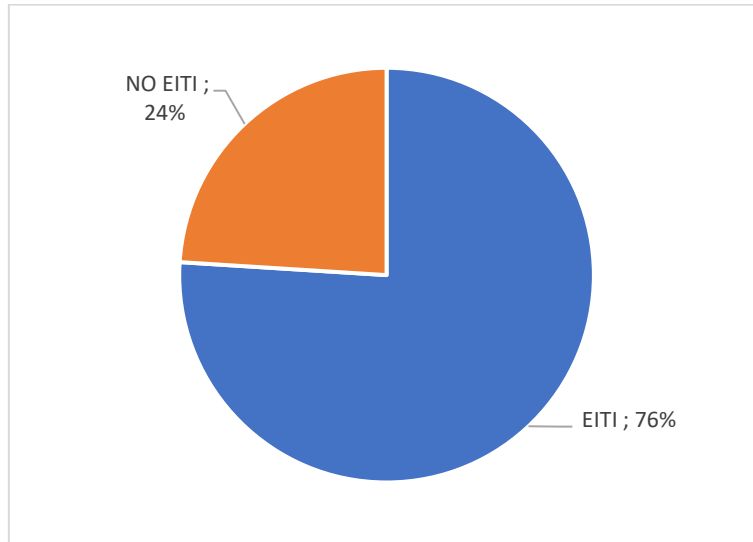
Gráfico 5: Piura, transferencias de canon y sobrecanon petrolero por nivel de gobierno, 2008-2021 (en soles)



Fuente: Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS– MEF

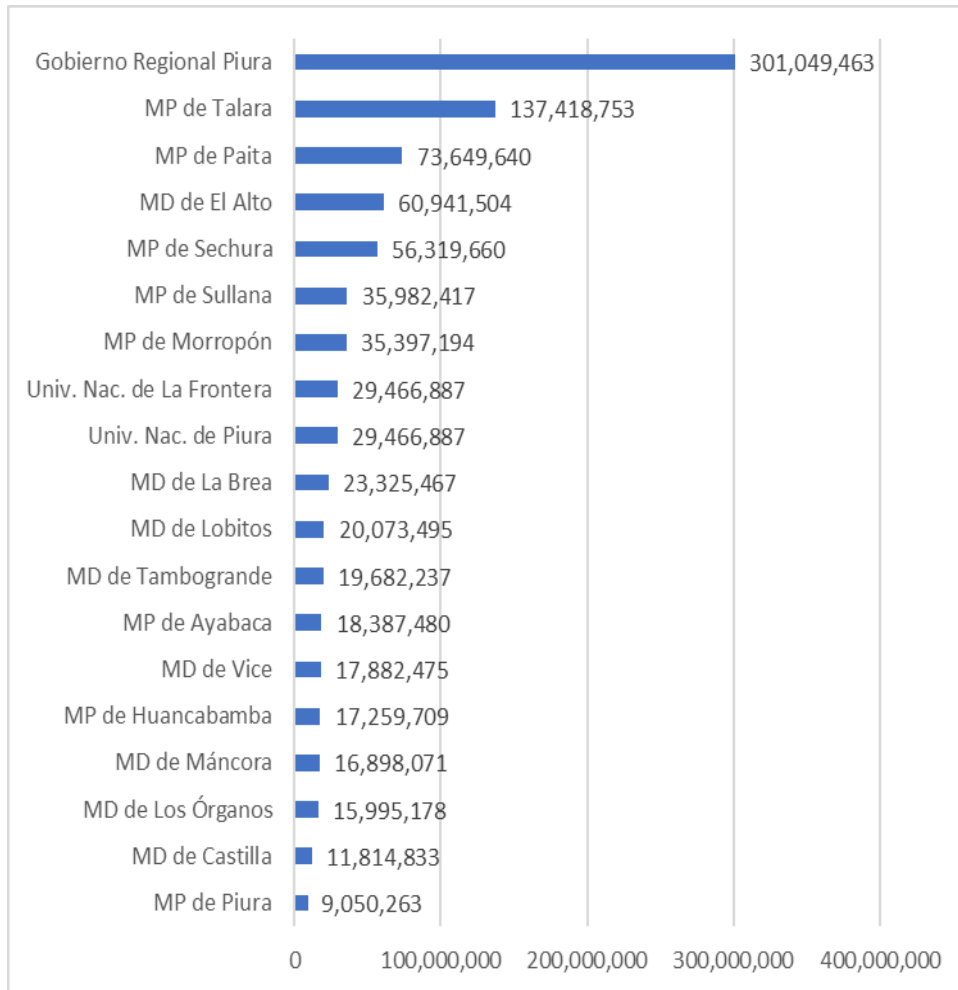
En el Estudio se analiza las transferencias recibidas y el uso de estos recursos en 19 entidades de la región Piura, adscritas (o por adscribirse) al EITI Piura, para el período 2019-2021. De hecho, del total de S/. 1,233 millones mencionados anteriormente, estas entidades son las que reciben el mayor monto en este período (**S/. 930 millones, equivalente al 76%**) frente a las entidades No EITI que reciben **S/. 293 millones (equivalente al 24%)**, según podemos ver en el Gráfico 6. Individualmente, la entidad que más recibe es el Gobierno Regional Piura (24.47%), seguido de la Municipalidad Provincial de Talara (11.17%). El resto de las entidades van desde el 6% hasta el 0.06% de recepción del total de estas transferencias (Ver Gráfico 7). **Siguiendo el mismo patrón de la región en general, las entidades EITI reciben S/. 890 millones en el período 2019-2021, por concepto de canon y sobrecanon petrolero (95.75%).**

Gráfico 6: Participación de las entidades en la Región Piura de los recursos transferidos de canon y sobrecanon, regalías y vigencia de mina 2019 – 2021 (%)



Fuente: Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS– MEF

Gráfico 7: Transferencias de recursos determinados por entidad EITI Piura, 2019-2021 (Soles)



Fuente: Consulta amigable - MEF

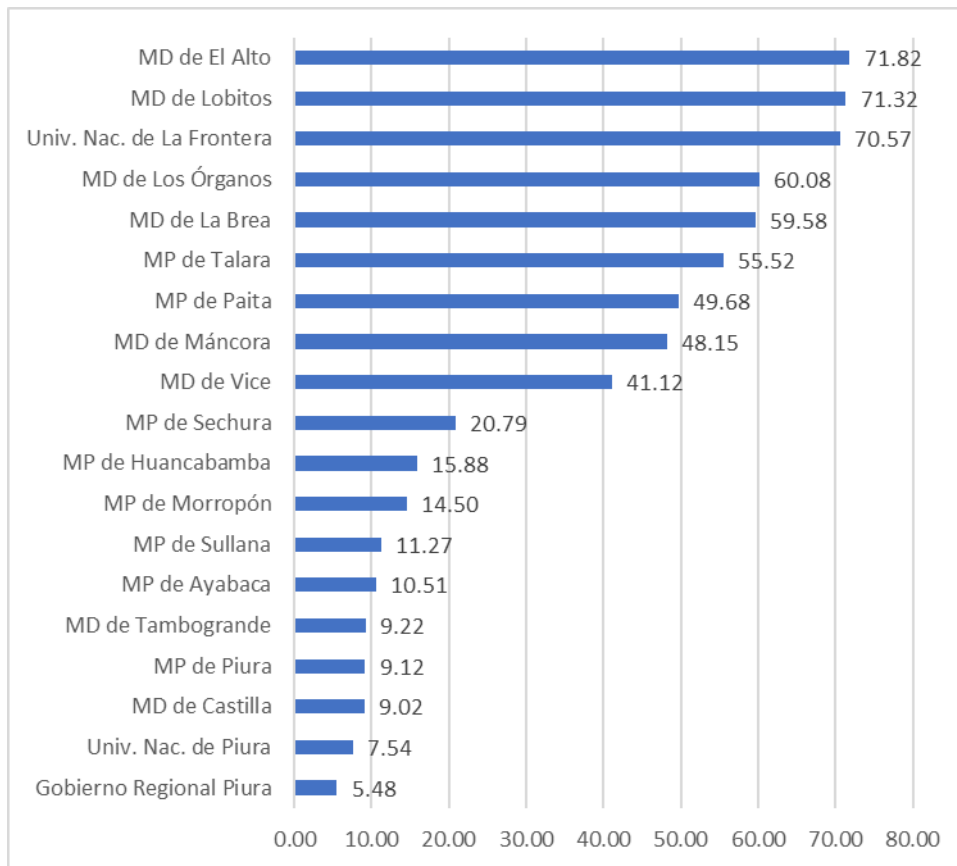
Una vez que las entidades EITI Piura reciben los recursos provenientes de las actividades extractivas (denominados recursos determinados), principalmente canon y sobrecanon petrolero, los incorporan en sus Presupuestos Institucionales de Apertura (PIA) y quedan reflejados en el posterior Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Como estos recursos determinados no revierten al Estado al final del año en caso no sean ejecutados (cosa que sí ocurre con los recursos ordinarios), los montos asignados en el PIM provenientes de estos fondos, en el período 2019-2021, pasan de **S/. 890 millones a S/. 1,813 millones**. Para el período estudiado este último monto representa, en el total de las entidades EITI, el **11.95% del total del PIM** (Ver Cuadro 1). Este porcentaje varía desde 71.82% y 71.32% en el caso de los distritos de El Alto y Lobitos, hasta 9.02% y 5.48% en el caso del distrito de Castilla y el Gobierno Regional Piura (Ver Gráfico 8).

Cuadro 1: Participación de los recursos de canon, sobrecanon y regalías en el PIM de las entidades participantes del EITI PIURA, Acumulado 2019 – 2021 (Soles)

AÑO	PIM TOTAL	PIM Canon	Participación
2019	4,745,324,233	550,999,524	11.61%
2020	5,255,357,752	653,773,616	12.44%
2021	5,165,149,196	608,085,377	11.77%
Total	15,165,831,181	1,812,858,517	11.95%

Fuente: Consulta amigable - MEF

Gráfico 8: Participación de los recursos de canon, sobrecanon y regalías en el PIM de las entidades EITI PIURA, Acumulado 2019 – 2021 (%)

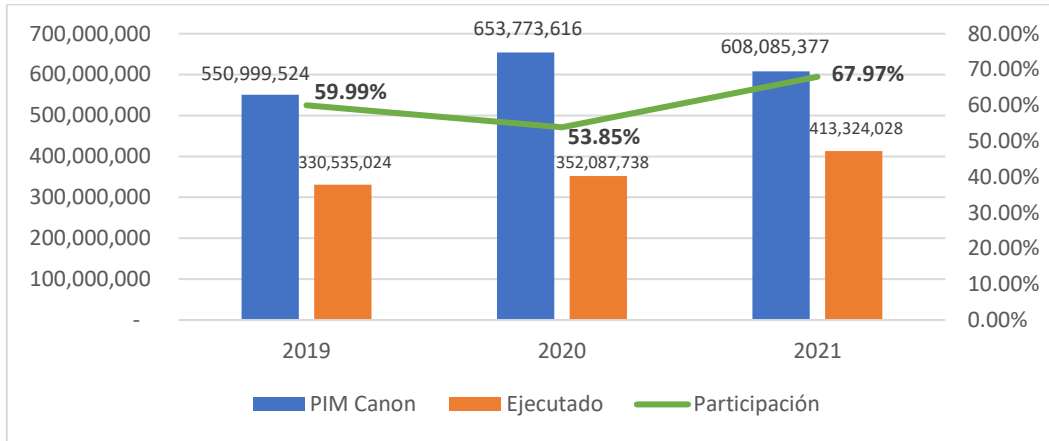


Fuente: Consulta amigable - MEF

Sin embargo, los problemas comienzan con el bajo nivel de ejecución de estos recursos determinados. **De los S/. 1,813 millones asignados en el PIM, para el período 2019-2021, se han ejecutado solamente S/. 1,096 millones (60.45%)** (Ver Gráfico 9). Las entidades que tuvieron mejor ejecución fueron La Universidad de La Frontera y la Municipalidad Distrital de Vice, con 81.25% y 78.66%, respectivamente. Y los que tuvieron peor ejecución fueron la Municipalidad Provincial de Piura y la Municipalidad Distrital de Lobitos, con 37.90% y 32.39%,

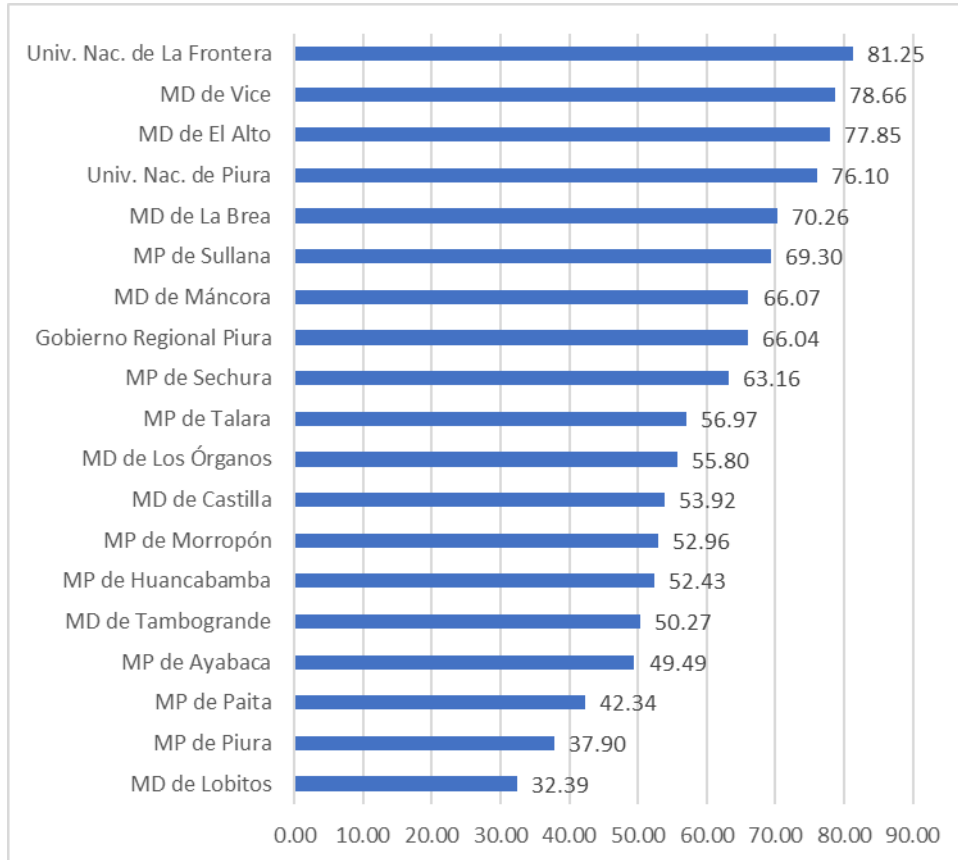
respectivamente (Ver Gráfico 10). Anualmente, en el período estudiado, los porcentajes de ejecución del PIM Canon de las entidades EITI Piura han oscilado entre 50% y 70%.

Gráfico 9: Ejecución de los recursos presupuestados de canon, sobrecanon y regalías por las entidades del EITI PIURA, Acumulado 2019 – 2021 (Soles y Porcentaje)



Fuente: Consulta amigable - MEF

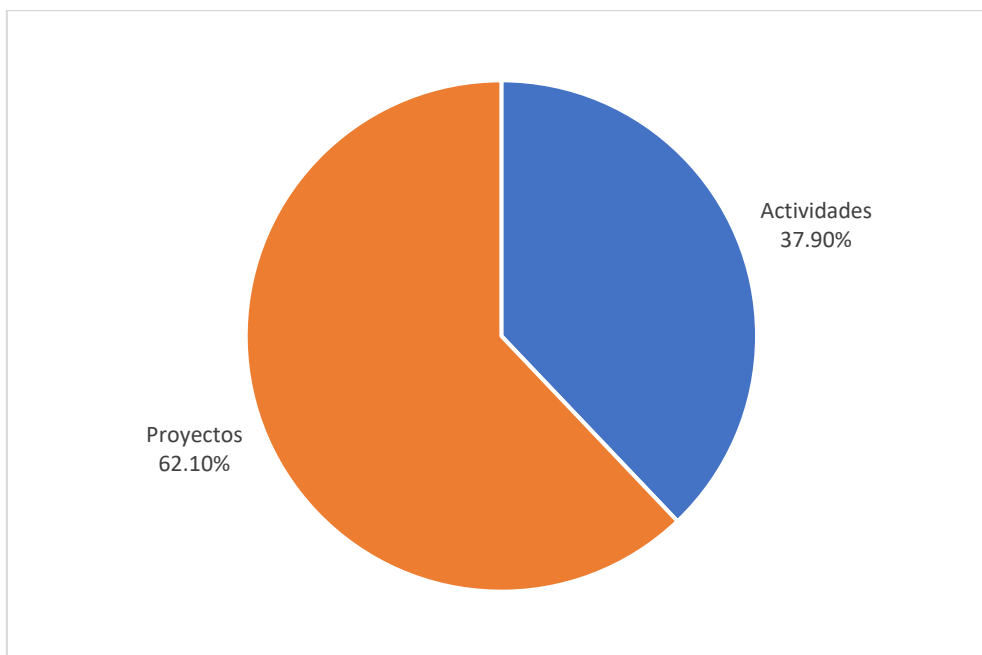
Gráfico 10: Ejecución de los recursos presupuestados de canon, sobrecanon y regalías por entidades EITI PIURA, Acumulado 2019 – 2021 (%)



Fuente: Consulta amigable - MEF

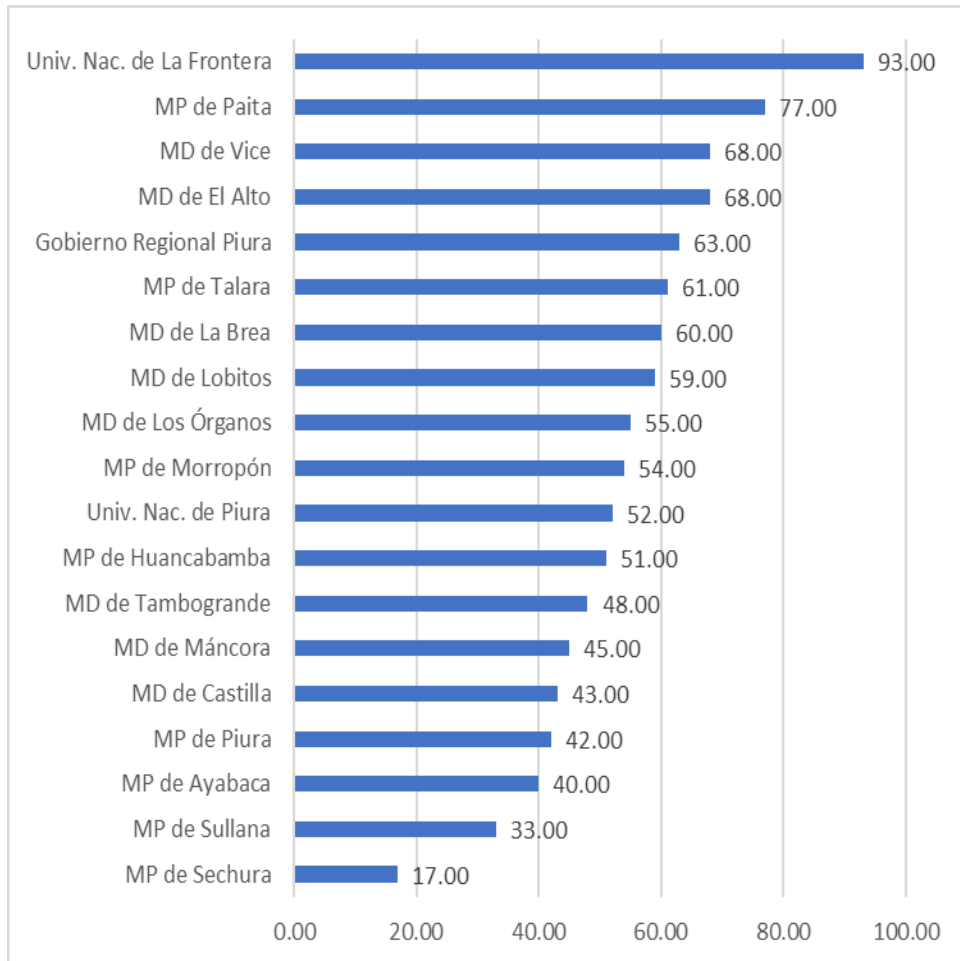
Como los recursos provenientes de las actividades de las industrias extractivas, se deben ejecutar, por norma legal, principalmente, en la categoría presupuestal: Proyectos, es importante analizar si esto ha ocurrido así, o se han utilizado en la otra categoría presupuestal, denominada: actividades. En el Gráfico 11, observamos que de los S/. 1,096 millones ejecutados en el período 2019-2021, **S/. 415 millones (37.9%) se han ejecutados en actividades y S/. 681 millones (62.1%) en proyectos**. Estos porcentajes varían desde entidades que destinan un mayor porcentaje a proyectos (Universidad de La Frontera, 93%; Municipalidad Provincial de Paíta, 77%; y Municipalidades Distritales de Vice y El Alto, 68%) hasta entidades que destinan un mayor porcentaje a actividades (Municipalidad Distrital de Sullana, 77%; Municipalidad Provincial de Sechura, 73%, y Municipalidad Provincial de Ayabaca, 60%), según podemos observar en el Gráfico 12 .

Gráfico 11: Ejecución de los recursos de canon, sobrecanon y regalías en proyectos y actividades en las entidades del EITI PIURA, 2019 - 2021 (Porcentaje)



Fuente: Consulta amigable - MEF

Gráfico 12: Ejecución de los recursos de canon, sobrecanon y regalías en proyectos por entidades EITI PIURA, 2019 - 2021 (%)

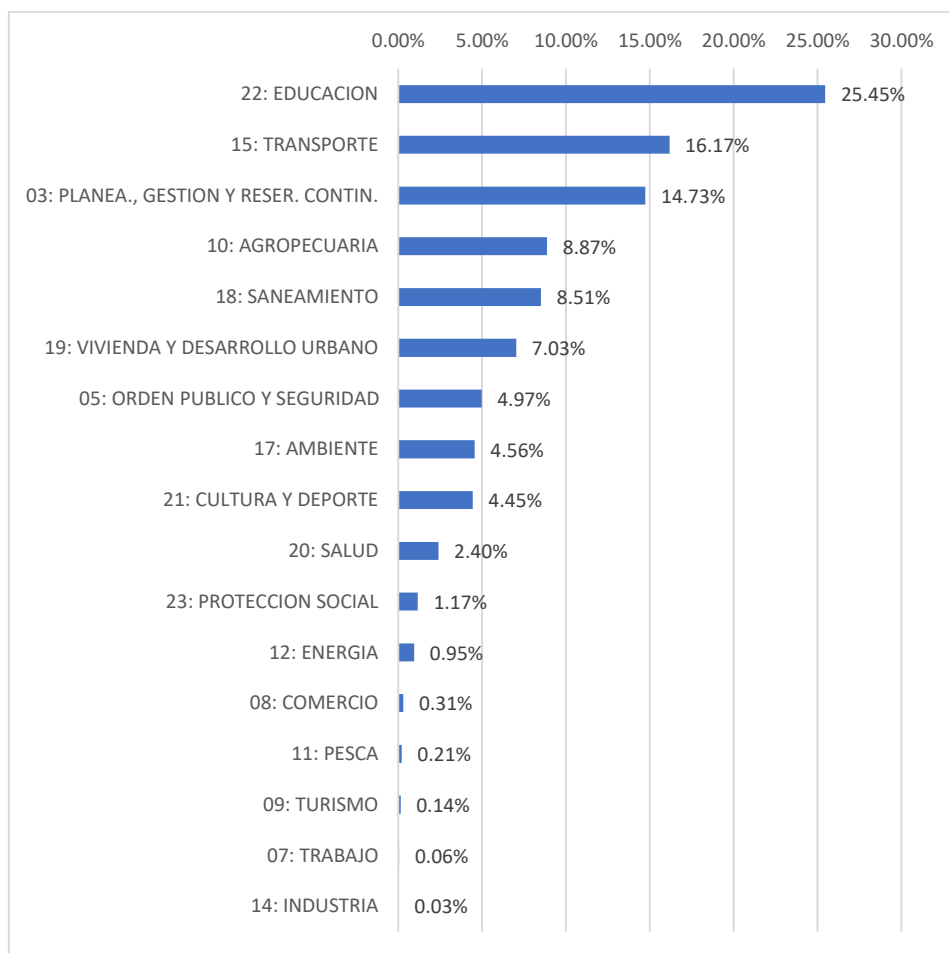


Fuente: Consulta amigable - MEF

De los S/. 681 millones ejecutados en Proyectos observamos que la función Educación es a la cual se destinó un mayor monto (25.45%), seguida de Transportes (16.17%) y Planeamiento, Gestión y Reserva de Contingencia (14.73%), según constatamos en el Gráfico 13.

Las funciones vinculadas a sectores productivos (pesca, turismo, industria) están en la cola de ejecución (menos de 0.2% cada una de ellas). La única que recibe cierta atención es la función Agropecuaria con 8.87%. Esto no es bueno de cara a la finalidad de la creación de estos recursos vinculados a la actividad extractiva. Si se quiere generar desarrollo en los territorios no se puede postergar estas funciones.

Gráfico 13: Participación en el Gasto Proyectos, acumulado por Funciones del Estado con recursos del Rubro 18: Canon, de las entidades del EITI Piura, 2019 – 2021 (%)



Fuente: Consulta amigable - MEF

En el Gráfico 14, tenemos un consolidado de los principales datos que hemos estado mencionando.

Gráfico 14: Principales datos sobre transferencias y gasto en las Entidades EITI Piura, con los recursos provenientes de las industrias extractivas, 2019-2021

Entidad EITI	Transferencias de recursos determinados (*)		PIM Canon (S/.)	PIM Canon/PIM Total (%)	Ejecución PIM Canon (S/.)	Ejecución Canon/PIM Canon (%)	Uso de lo ejecutado	
	S/.	Canon y SC petrolero (%)					Actividades (%)	Proyectos (%)
Gobierno Reg. Piura	301,049,463	97.65	532,957,566	5.48	351,940,473	66.04	37.00	63.00
Univ. Nac. de Piura	29,466,887	99.77	39,469,987	7.54	30,036,900	76.10	48.00	52.00
Univ. Nac. de La Frontera	29,466,887	99.77	118,900,358	70.57	96,605,048	81.25	7.00	93.00
MP de Piura	9,050,263	94.24	73,326,987	9.12	27,791,993	37.90	58.00	42.00
MP de Sechura	56,319,660	66.85	62,700,470	20.79	39,602,447	63.16	63.00	17.00
MP de Talara	137,418,753	99.43	242,733,786	55.52	138,287,500	56.97	39.00	61.00
MP de Paita	73,649,640	95.69	216,800,252	49.68	91,786,561	42.34	23.00	77.00
MP de Sullana	35,982,417	97.40	62,034,019	11.27	42,992,632	69.30	67.00	33.00
MD de El Alto	60,941,504	99.91	92,647,642	71.82	72,123,980	77.85	32.00	68.00
MD de Castilla	11,814,833	92.11	28,518,349	9.02	15,376,181	53.92	57.00	43.00
MD de Vice	17,882,475	92.71	25,295,536	41.12	19,896,654	78.66	32.00	68.00
MD de Tambogrande	19,682,237	77.82	37,529,306	9.22	18,865,217	50.27	52.00	48.00
MD de La Brea	23,325,467	99.12	40,375,436	59.58	28,369,787	70.26	40.00	60.00
MP de Ayabaca	18,387,480	97.11	42,340,555	10.51	20,952,842	49.49	60.00	40.00
MP de Morropón	35,397,194	98.55	58,260,037	14.50	30,855,192	52.96	46.00	54.00
MP de Huancabamba	17,259,709	98.66	41,302,764	15.88	21,654,435	52.43	49.00	51.00
MD de Máncora	16,898,071	99.53	30,419,251	48.15	20,099,327	66.07	55.00	45.00
MD de Los Órganos	15,995,178	99.69	29,585,837	60.08	16,509,584	55.80	45.00	55.00
MD de Lobitos	20,073,495	99.94	37,660,379	71.32	12,200,037	32.39	41.00	59.00
TOTAL	930,061,613		1,812,858,517		1,095,946,790			

(*) Solo incluye: Canon hidroenergético, canon minero, canon y sobrecanon petrolero, regalía minera, canon pesquero y vigencia de mina.

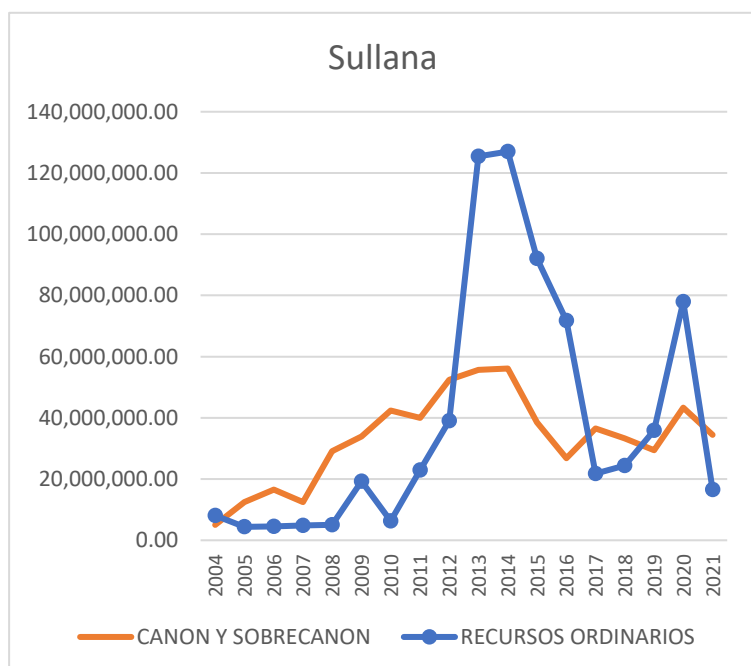
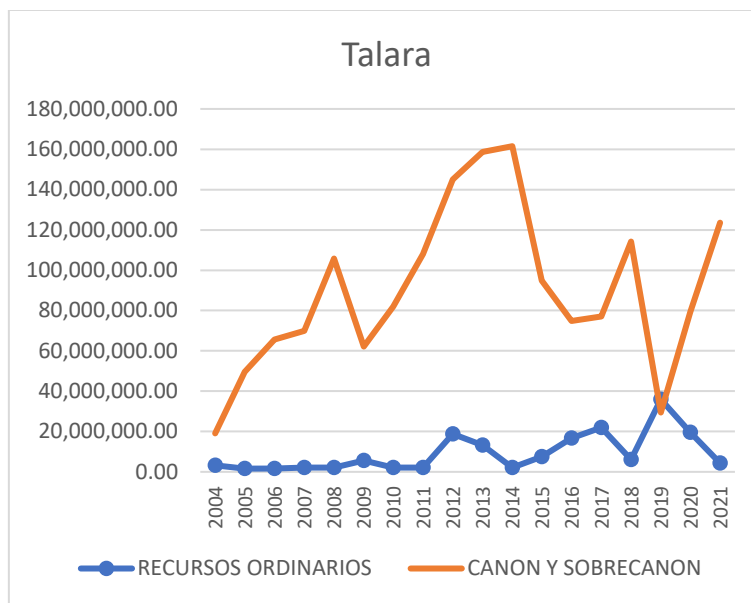
(**) MP = Municipalidad Provincial; MD = Municipalidad Distrital

Fuente: Consulta amigable - MEF

Un tema importante que se revisó fue la **correlación temporal negativa existente entre recursos ordinarios y recursos determinados**, en aquellas entidades que reciben mayor porcentaje relativo de canon y sobrecanon versus aquellas entidades que tienen menor porcentaje relativo de este recurso. Comparando las provincias de Talara y Sullana, que presentan características socioeconómicas similares, observamos en el

Gráfico 15, que la primera tiene alto porcentaje relativo de transferencias de canon y sobrecanon y menor porcentaje relativo de transferencias de recursos ordinarios. En el caso de la segunda provincia ocurre todo lo contrario.

Gráfico 15: Monto en soles de las transferencias anuales a la provincia de Talara y Sullana



Fuente: Consulta amigable - MEF

En el período 2004-2021, Talara recibe S/. 166.5 millones por recursos ordinarios, y su contrafactual Sullana recibe S/. 707.4 millones. En cuanto a los recursos canon y sobrecanon (el mayor monto de recursos determinados en la región Piura), **Talara recibe S/. 1,620.9 millones y Sullana recibe S/. 598.5 millones, en el mismo período.** En total, los montos transferidos a ambas provincias son de S/. S/. 2,196.4 millones para el caso de Talara y S/. 2,455.1 millones para el caso de Sullana.

Esto va, como dijimos antes, contra el espíritu de la creación del canon que representa un adicional para generar desarrollo y bienestar en las zonas productoras de petróleo e hidrocarburos.

Para medir el impacto que ha tenido el uso de los recursos provenientes de las industrias extractivas, se han utilizado dos metodologías: En la primera se utilizó estadísticas descriptivas de las brechas y se revisaron los indicadores de estas brechas en los 16 gobiernos locales adscritos al EITI Piura, clasificándolos por los que presentan brechas más altas, y brechas más reducidas. Posteriormente se analizó la cartera de proyectos, que utilizan canon y sobrecanon petrolero, de las entidades EITI para el año 2021, y se verificó si están dirigidos a cerrar las brechas mencionadas.

En la segunda metodología, se utilizó análisis econométrico para establecer dos grupos, considerando los 65 distritos de la región Piura. Un grupo con entidades donde el recurso canon y sobrecanon petrolero tiene un alto porcentaje de importancia en sus gastos de inversión, y otro grupo con entidades donde ese porcentaje es menor; para compararlos y determinar si sus principales variables sociales y económicas muestran diferencias atribuibles al mayor o menor uso relativo de este recurso.

Utilizando la primera metodología, la evidencia estadística nos mostró que **las entidades cuya población es mayormente rural y que recibe menos monto relativo de canon y sobrecanon presenta mayores brechas que las entidades cuya población es mayormente urbana y reciben mayores montos relativos de este recurso.** Sin embargo, este análisis es una “fotografía” de la situación, y no nos indica concluyentemente que la causa de estas diferencias en el tamaño de las brechas se deba al mayor o menor uso del recurso canon y sobrecanon. Un análisis complementario sobre el gasto en inversión del recurso canon y sobrecanon, que recibe la región Piura, en 10 funciones² que pueden tener impacto en el cierre de estas brechas, nos muestra que una posible causa del bajo impacto de este gasto en el cierre de brechas socioeconómicas, sería la **atomización del mismo en pequeños proyectos y su concentración en las zonas urbanas.**

Para utilizar la segunda metodología, se consideró a los distritos donde las transferencias de canon y sobrecanon representan un porcentaje importante en su gasto de inversión (Grupo 1), y se utilizó como contrafactual los distritos donde estas transferencias representan un menor porcentaje en su gasto de inversión (Grupo 2). Este enfoque, si bien dejó de lado la inversión de Gobierno Regional, nos permitió comparar el impacto del uso del canon

² Educación, Transporte, Planeamiento, gestión y reserva de contingencia, Agropecuaria, Saneamiento, Vivienda y desarrollo urbano, Orden público y seguridad, Cultura y deporte, Salud, y Energía.

y sobrecanon en los distritos, que -en conjunto- reciben el 70.58% de las transferencias de recursos determinados en la región Piura.

Se utilizó la herramienta Propensity Score Matching (PSM), que es un algoritmo que empareja participantes y no participantes en una determinada actividad sobre la base de la probabilidad condicional de participar, considerando una serie de características observables, ya que el problema radica en que el Grupo 1 y Grupo 2 no son homogéneos en sus características. Si los resultados son independientes de la participación en la actividad, condicionada en variables observables, utilizar el grupo de comparación obtenido con esta metodología nos permite lograr un estimador no sesgado del impacto medio de la actividad. De esta manera, se construyeron los grupos considerando El Grupo 1, denominado grupo de tratamiento, aquellos distritos cuyo gasto de inversión (adquisición de activos no financieros) tuviera como aporte un porcentaje mayor al 90% (acumulado anual) debido a canon y sobrecanon petrolero, en el período 2019-2021; y el Grupo 2, denominado grupo de control o grupo contrafactual, integrado por aquellos distritos cuyo gasto de inversión (adquisición de activos no financieros) tuviera como aporte un porcentaje menor al 90% (acumulado anual) debido a canon y sobrecanon petrolero, en el mismo período 2019-2021.

Esta segunda metodología nos mostró que **no hay una diferencia significativa en los niveles de pobreza, de ingreso per cápita o de gasto en sectores (saneamiento y transporte) de aquellos distritos donde el canon y sobrecanon petrolero representa más del 90% acumulado anual de su gasto en inversión (años 2019-2021), comparados con aquellos distritos donde esta transferencia representa menos del 90% de su gasto acumulado anual en inversión (años 2019-2021)**. Por lo que se puede concluir que las transferencias de canon y sobrecanon petrolero que reciben los distritos de Piura no están teniendo el impacto diferencial esperado.

Visto este análisis, se debería trabajar por una sostenibilidad en el largo plazo, que suavice los efectos de dejar de percibir recursos de actividades extractivas o priorizar mejorar, ahora, el uso eficiente de los recursos en proyectos que generen desarrollo y bienestar en el territorio.

Finalmente, el Estudio recomienda que el Estado debe verificar los criterios de transferencias de recursos ordinarios versus recursos determinados. En el presente Estudio se realizó una aproximación al tema y se constató que en aquellos gobiernos locales que reciben alto monto de recursos provenientes de las industrias extractivas, progresivamente van perdiendo monto relativo de recursos ordinarios. Esto va contra el espíritu de la norma de canon, sobrecanon y regalías, que implica recursos adicionales para las regiones vinculadas a las actividades extractivas.

Se debe retomar el vínculo obligatorio entre planeamiento y presupuesto. De lo contrario la asignación de este tipo de recursos determinados podría seguir destinándose más a actividades y menos a proyectos. Y dentro de proyectos podría seguir atomizándose la inversión, lo cual evitaría ser eficientes en el cierre de brechas socioeconómicas.

También se debe establecer un mecanismo de coordinación vinculante y obligatoria entre los niveles sub nacionales y organismos públicos del nivel nacional que tienen actividades desconcentradas (no descentralizadas) en las regiones. Esto permitiría que los montos de los recursos provenientes de las industrias extractivas sean complementados de manera eficiente con los fondos mayoritarios con los que cuenta el nivel nacional.

Es urgente mejorar las capacidades de las entidades regionales y locales para mejorar los niveles de ejecución de los recursos provenientes de las industrias extractivas (en general, mejorar la ejecución de todo tipo de recursos). Además, hay que realizar estudios específicos y más profundos sobre el impacto territorial y sectorial del uso de los recursos canon, sobrecanon, y regalías, con la finalidad de afinar los criterios de transferencias de estos fondos.

Se debe iniciar un proceso de difusión hacia la ciudadanía sobre la importancia de las transferencias de este tipo de recursos a la región y establecer un mecanismo específico de rendición de cuentas.

RESUMEN

QUINTO ESTUDIO
DE TRANSPARENCIA
REGIONAL

EITI PIURA

Periodo 2019-2021

www.eitiperu.minem.gob.pe

[f](#) [@](#) [t](#) [in](#) [d](#) [You Tube](#) /@MINEMPERU

WWW.MINEM.GOB.PE

Av. Las Artes Sur N° 260, San Borja / T.: (01) 411 1100

