

## **Descentralización fiscal en Loreto: 20 años de experiencia**

---

*Roger Grandez R.*

---

## Sumilla

La tan ansiada descentralización y autonomía de los territorios para que sus ciudadanos puedan decidir y elegir sus destinos, con el solo objetivo de cambiar sus condiciones de vida, parece lejana. En ese afán, la participación ciudadana es clave para entender los procesos democráticos como un todo. Han transcurrido 20 años continuos de elección democrática con cinco gobiernos subnacionales y el tan ansiado bienestar social y económico aún no llega, no se reconcilia con las aspiraciones de sus ciudadanos: construir una plataforma productiva en base a las potencialidades del territorio que genere empleo de calidad, ingresos familiares sostenibles, acumular capital físico estratégico para promover inversiones privadas, así como acercarse a los territorios rurales, comunidades indígenas y líneas de frontera. En el periodo de descentralización (2003-2022) las inversiones totales ejecutadas por toda fuente en los tres niveles de gobierno acumularon S/ 12 450 millones, de los cuales los recursos autónomos (canon y sobrecanon petrolero + fideicomiso), considerados recursos propios, sumaron S/ 4493 millones. Todo fue, finalmente, una frustración colectiva.

Los pésimos indicadores de resultados en el periodo 2003-2022, indican que el camino adoptado nos está conduciendo al fracaso permanente, en un territorio rico en recursos naturales. Es momento de hacer las cosas de manera diferente.

ESTE ARTÍCULO, PREPARADO PARA LA PRESENTE EDICIÓN DE LA SERIE *Perú Hoy*, forma parte del documento de investigación *Descentralización fiscal y exoneraciones tributarias en Loreto: el caso del reintegro tributario y el gasto público 2003-2022*, de reciente culminación. Allí se narra la experiencia del departamento de Loreto en su largo proceso de descentralización fiscal (entendido este como la transferencia a la región de los recursos financieros asignados por el gobierno nacional), teniendo como fuente de financiamiento la explotación de los recursos naturales de esa jurisdicción amazónica, en la forma del rendimiento porcentual por barril fiscalizado de petróleo crudo en los lotes petroleros de producción, conocido como «canon petrolero», hasta la extinción total del recurso. Más adelante, se fueron incorporando a esos ingresos desde el gobierno nacional nuevos recursos financieros de naturaleza autónoma (es decir, el gobierno regional puede decidir sobre su uso y destino), teniendo como parámetros el cierre de brechas en el marco de una política de desarrollo territorial.

Estos recursos financieros autónomos se albergaron en el llamado Fondo Económico de Desarrollo Territorial (FEDT), donde convergen tres tipos de recursos (agrupados en cuatro niveles): el primer tipo de recurso es el generado por el rendimiento de la actividad petrolera (producción + renta), al que se le agregan los recursos financieros para crear un fideicomiso de inversiones para

el desarrollo (lote 192 + lote 95); el segundo tipo de recurso es el generado por la eliminación de beneficios tributarios; y el tercer tipo de recurso es el generado por las transferencias presupuestales del Plan de Cierre de Brechas.

A los FEDT se agregaron las funciones y competencias contempladas en la ley orgánica de los gobiernos subnacionales, proporcionándoles autonomía en la toma de decisiones sobre esos recursos. En el caso del departamento de Loreto, a marzo del 2022, ya se habían transferido el 97 por ciento de las 185 funciones. Si bien somos un Estado unitario y al mismo tiempo descentralizado, lo que está consagrado en nuestra Constitución, dicha condición de indivisibilidad no es una camisa de fuerza que impida que se propongan políticas públicas desde los consejos regionales y locales que coincidan con las potencialidades del territorio, en el ánimo de dinamizar la descentralización y generar autogobierno, sin debilitar la unidad, con el único propósito de multiplicar oportunidades de empleos e incrementar los ingresos, y, en el horizonte, disminuir la desigualdad y dominar la pobreza, que son los objetivos de la descentralización y de la unidad del Estado.

En el departamento de Loreto, durante los 20 años del proceso de descentralización, los tres niveles de gobierno han realizado inversiones acumuladas por S/ 12 450 millones por toda fuente, con resultados económicos, sociales, institucionales y ambientales nada alentadores. En cuanto a la evaluación a nivel de grandes agregados, resalta el comportamiento del Producto Bruto Interno (PBI) de la región, que es la riqueza generada por una economía en un periodo determinado, alcanzando un crecimiento de solo 1.5 por ciento, repercutiendo ello en los niveles de pobreza y en la competitividad del territorio. En el tema educativo, las mediciones sobre comprensión lectora y razonamiento matemático nos muestran resultados desagradables. La institucionalidad, por su parte, se vio afectada desde sus bases al penetrar con mayor profundidad el virus de la corrupción, con resultados distantes

en la generación de valor público. En el caso de la informalidad económica y de las economías delictivas, como son la minería aurífera y la producción de hoja de coca, estas vienen creciendo con impunidad, lo que demuestra la baja gobernabilidad del territorio y una escasa presencia del Estado y de sus instituciones, dando cuenta de que la descentralización y la desconcentración no funcionan más allá de los límites de las ciudades urbanas y concentradoras de población.

En el caso de la desigualdad en el departamento, medida a través del coeficiente de Gini, esta se mantuvo sin variación durante el período 2007-2017 (51.4%), sin aumentar ni cuando se comenzó con las transferencias monetarias directas a grupos humanos focalizados y vulnerables comprendidas en los programas sociales de carácter condicional y no contributivos.

Por otro lado, es importante mencionar que, en un territorio extenso, disperso, distante y multicultural como el loreano, la vigencia de un beneficio tributario como el Reintegro Tributario (RT)<sup>1</sup> pierde y se distorsiona en el carácter auténtico de su objetivo: beneficiar a la población. Los debates públicos al respecto, concentrados en la ciudad de Iquitos con rigor desde el 2016 y pujantes hasta el 2018, abrieron una caja de Pandora al revelar detalles de una estructura comercial diseñada para favorecerse de los beneficios tributarios del RT, acumulando en el periodo 2010-2018 (último año del RT) S/ 841 millones. A partir del 2019 hasta diciembre del 2022, por efecto de devengados de los expedientes presentados hasta el 31 de diciembre del 2018, se acumularon S/ 567 millones.

---

<sup>1</sup> Vigente desde 1976 hasta el 2018, es la devolución que hace el Estado del Impuesto General a las Ventas (IGV) pagado en las compras que realizan las/los comerciantes de la región selva a una lista de productos de primera necesidad que forman parte de la canasta básica de consumo, tanto de alimentos, fármacos, materiales de construcción y bienes de capital relacionados al equipamiento básico de vivienda, entre otros productos.

Entonces, se planteó cambiar el perverso RT por un fondo de desarrollo para generar transformación productiva basada en la naturaleza, desarrollar el talento juvenil y vigorizar el sector industria y artesanía, por un valor de S/ 115 millones anuales por siempre y para siempre (valor alcanzado del promedio del RT devuelto a las/los comerciantes en el periodo 2015-2018). Esta propuesta fue trastocada en un quiebre de decisión de un actor político, con poder de bancada congresal, que dos meses antes de la eliminación de RT estaba a favor de su permanencia y anunciaba una catástrofe económica y social para Loreto si se eliminaba. Finalmente, negoció a su favor: se creó un fondo de fideicomiso centralizado en el Gobierno Regional de Loreto para desarrollar proyectos de infraestructura, con un importe mayor a los S/ 115 millones propuestos, obteniéndose S/ 270 millones, de manera escalonada, al incorporarse la exoneración del Impuesto General a las Ventas (IGV) a la importación de partidas arancelarias del Convenio de Cooperación Aduanera Peruano Colombiano (Copeco), comprendidas como beneficio de la ley n° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, con vigencia hasta el 2049, que coincide con la vigencia de la ley n° 30897, Ley de Promoción de la Inversión y Desarrollo del Departamento de Loreto, reemplazando, en la práctica, los recursos ordinarios que transfiere anualmente el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El Gobierno Regional de Loreto, tras la sustitución del RT y luego de la implementación del fondo de fideicomiso, recibió en el periodo 2019-2022 la cantidad de S/ 1242 millones. Los recursos del fideicomiso constituido representaron el 62 por ciento del total de gastos en inversiones ejecutados y acumulados por toda fuente. Cabe mencionar que estos mayores recursos financieros autónomos no mejoraron la generación de mano de obra local y, por extensión, los ingresos. Al contrario, las malas obras y/o inconclusas elevaron el nivel de percepción de la población respecto al mal uso del

recurso financiero público, debilitándose la institucionalidad en un territorio cada vez más ingobernable.

## **Principales resultados de la descentralización fiscal en Loreto**

### *Desigualdad territorial*

El economista Luis Eduardo Castillo presentó, utilizando el coeficiente de Gini (una medida de medición de desigualdad), las desigualdades territoriales para el periodo 2007-2017 por regiones políticas<sup>2</sup>. Dicho estudio hace una referencia puntual en el sentido de una mejora en la desigualdad (disminución del coeficiente de Gini), a excepción de Loreto y Madre de Dios, las cuales mantuvieron el mismo patrón de desigualdad o, en todo caso, empeoraron, como es el caso de Madre de Dios. A nivel nacional, existen ocho departamentos en el 2007 que superan la valla del 50 por ciento, entre ellos Loreto, considerados como territorios de los más desiguales. 11 años después (2017), solamente Loreto se encuentra en la condición de ser el territorio de mayor desigualdad, mientras los tres departamentos amazónicos con cobertura boscosa (Amazonas, San Martín y Ucayali) realizaron importantes esfuerzos para reducir las desigualdades, particularmente el caso del departamento de Ucayali, que redujo su coeficiente de Gini en ocho puntos porcentuales, dos puntos arriba de los resultados alcanzados por Amazonas y San Martín (-6 puntos porcentuales), que son los territorios de referencia natural para el análisis comparativo en la región selva.

---

<sup>2</sup> Castillo, Luis Eduardo. *Dinámica regional de la desigualdad de ingresos en Perú. Documento de Trabajo N° 004-2020*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), 2020.

**Cuadro n° 1**  
**Estimaciones del coeficiente de Gini por año**  
**y por regiones políticas (%)**  
**Perú, 2007 - 2017**

Región	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Dif.
Amazonas	49.5	48.5	50.7	49.9	45.9	46.6	48.5	46.0	46.1	45.9	43.2	-6
Loreto	51.5	50.4	54.7	52.6	50.5	52.1	48.8	47.7	49.8	51.1	51.4	0
Madre de Dios	39.5	40.9	39.2	37.0	41.8	39.8	38.7	39.7	39.8	35.2	40.7	1
San Martín	50.4	49.2	51.3	48.1	48.9	48.4	50.5	51.0	49.1	46.0	44.5	-6
Ucayali	45.4	43.1	40.4	36.7	34.3	34.1	34.5	33.1	35.9	33.9	37.5	-8
<b>Promedio</b>	<b>47.3</b>	<b>46.4</b>	<b>47.3</b>	<b>44.9</b>	<b>44.3</b>	<b>44.2</b>	<b>44.2</b>	<b>43.5</b>	<b>44.1</b>	<b>42.4</b>	<b>43.5</b>	<b>-4</b>

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Documento de trabajo n° 04. Dinámica regional de la desigualdad de ingresos en el Perú. Lima: BCRP, 2020.

Elaboración propia.



Otro elemento de análisis y de consistencia para explicar los movimientos de las desigualdades por departamentos en los 11 años de evaluación de datos, es la incorporación de los componentes de ingresos monetarios en la familia, como el ingreso laboral, las transferencias monetarias públicas, otros ingresos no laborales y ratios (de adultos y empleos) relacionadas a la fuerza laboral ocupada respecto a la población total<sup>3</sup>. En el caso de Loreto, los componentes que más contribuyeron a la permanencia de la desigualdad fueron el ratio empleo y el ingreso laboral, no siendo en ninguno de los dos casos significativos en la generación de ingresos monetarios consistentes: el ratio empleo es bajo como producto de un peso fuerte de la informalidad del mercado laboral loretano, mientras que el ingreso laboral, producto de la remuneración formal, suele ser precario como respuesta de una estructura productiva basada en las actividades económicas extractivas y comerciales.

A esos componentes se les suman otros que también contribuyeron o, en todo caso, compensaron dicha desigualdad: las transferencias monetarias públicas (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos y Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65), que se concentraron en los hogares pobres y familias vulnerables localizadas preferentemente en la zona rural y territorios indígenas; y las rentas generadas por alquileres (de viviendas y negocios, de preferencia) de propiedad de familias de altos ingresos u otros patrimonios (vehículos de transportes terrestres y acuáticos) constituidos. Un valor de importancia en este análisis corresponde a la ratio de adultos, que tiene valores positivos, respondiendo a un mejor posicionamiento

---

<sup>3</sup> La relación empleo - población significa ratio empleo. En los resultados del censo 2017, se encontró una ratio empleo de 66.7% a nivel nacional, cifra similar a la del departamento de Loreto. «Una ratio menor significa que una parte de la población se encuentra al margen del mercado laboral, ya sea por estar desocupado o por estar fuera de la fuerza de trabajo». Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2017.

de este grupo laboral en el mercado de empleos remunerados, frente al grupo de jóvenes, quienes tienen mayores dificultades para entrar en el mercado laboral.

Así pues, en general, la «rigidez» de la desigualdad en el departamento de Loreto es ocasionada por una estructura productiva basada en actividades extractivas, comerciales y especulativas, donde las opciones de generar empleo se encuentran bastantes limitadas; al mismo tiempo que la fuerza laboral es de baja calidad: el 2017, el 85 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) solo tenía educación primaria y secundaria, mejorando ligeramente el 2020 cuando este indicador llegó a 75.4 por ciento<sup>4</sup>; y donde los ingresos monetarios provenientes de fuentes de trabajos formales son precarios, siendo más bien los ingresos por transferencias a las familias pobres y vulnerables las que «aflojaron» una probable mayor desigualdad.

### *Marco de la descentralización fiscal*

Para efectos de presentar y desarrollar los fenómenos que explican el proceso de descentralización fiscal y de exoneraciones tributarias en Loreto, se elaboró un esquema de representación (ver el gráfico n° 1), por el cual discurrirá la narrativa central de la descentralización fiscal loretana, siendo esta, en la práctica, el primer caso al respecto de nuestra era republicana, al constituirse un FEDT. Los ingresos para dicho fondo provienen de dos lugares: primero, de la generación por la explotación de los recursos naturales y, segundo, por las transferencias presupuestales para el cierre de brechas en el circuito petrolero, cada uno de estos con sus rasgos característicos, de los cuales nos ocuparemos más adelante.

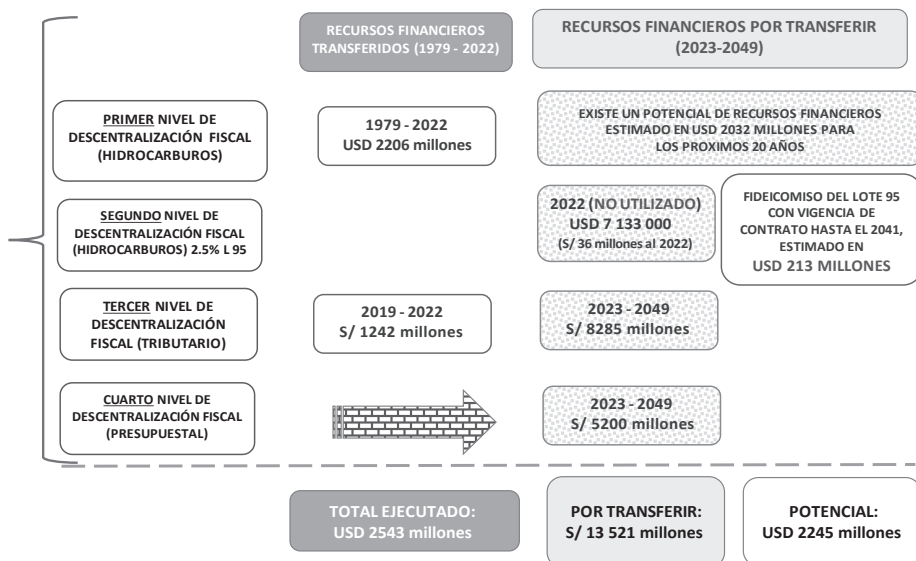
El FEDT de Loreto acumulará hasta el año 2049 un monto equivalente a USD 6340 millones, de libre disponibilidad, de los

---

<sup>4</sup> INEI, 2022.

cuales USD 2543 millones fueron transferidos y utilizados en el periodo 1979-2022, provenientes del Canon y Sobrecanon Petrolero.

**Gráfico n° 1**  
**Recursos financieros autónomos en el marco de descentralización fiscal / Loreto**



Elaboración propia (marzo 2023).

### Niveles de descentralización fiscal

Para describir al FEDT de Loreto se identificaron cuatro niveles de descentralización fiscal, cada uno con sus distintas profundidades, que pueden marcar, sobre la base de la experiencia de resultados del uso del Canon y Sobrecanon Petrolero (CSCP)

en el periodo 1979-2022<sup>5</sup>, los destinos del departamento para los próximos años.

El **primer nivel** es aquel esquema de distribución y uso con recursos provenientes de la explotación petrolera, denominado «canon», que tuvo tres momentos claves en su reforma para su uso.

El **segundo nivel** son los acuerdos voluntarios de las partes interesadas para crear un fondo (social y de desarrollo) de los lotes petroleros en actividad, para el beneficio y determinación de las poblaciones directamente relacionadas.

El **tercer nivel** está referido a las transferencias y uso por pérdida de beneficios tributarios, convertidos en fideicomisos.

El **cuarto nivel** se encuentra en el plano presupuestal para el cierre de brechas comprendido en el circuito petrolero.

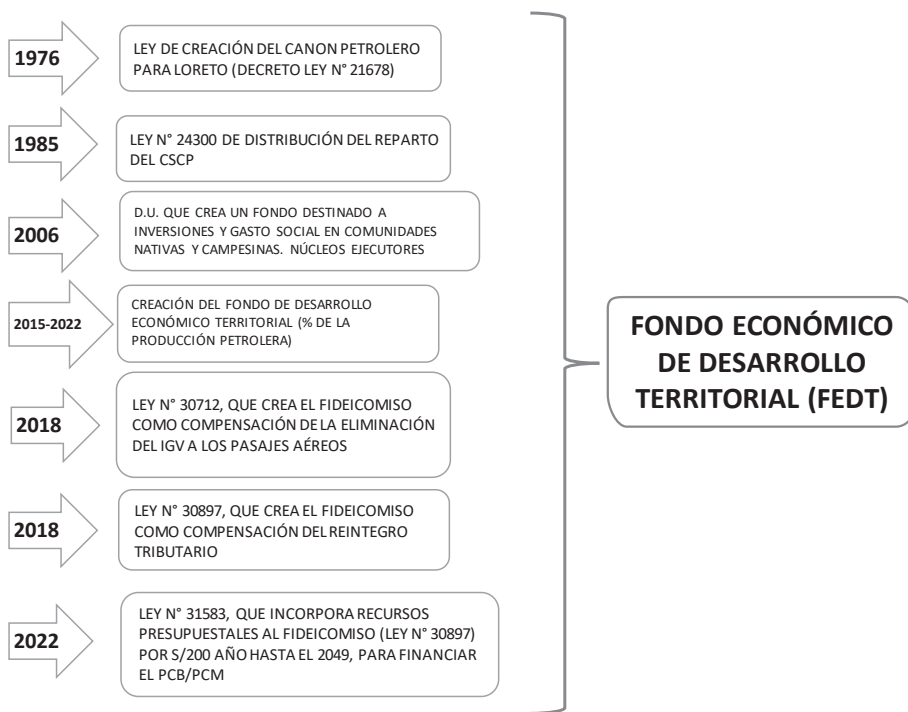
Cabe mencionar que la trama general de la descentralización fiscal en el departamento de Loreto sufrió varios procesos relacionados a la autonomía de los ingresos conexos con la industria petrolera, a los ingresos generados por pérdida de beneficios tributarios y a la transferencia presupuestal focalizada, asumiendo un total de ingresos administrados y gastados por USD 2543 millones, además de los que se van a generar en el futuro (hasta el 2049), calculados en S/ 13 521 millones y USD 2245 millones. Es así que, a futuro, y en lo previsible, los recursos financieros por administrar de naturaleza autónoma para su uso al desarrollo territorial serán mucho mayores de los asignados en el periodo 1979-2022 por la explotación del recurso petrolero. Sobre esto, no podemos olvidar que la experiencia reciente nos enseña que la autonomía financiera como un proceso de descentralización fiscal en Loreto, no apalancó

---

<sup>5</sup> Grandez Ríos, Roger. «Petróleo en Loreto: balance y resistencia 1970-2022». En: desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Tiempos de incertidumbre*. Lima: desco, 2022.

el proceso de desarrollo en procura del bienestar social, ni tampoco lo hizo para disminuir las desigualdades.

**Gráfico n° 2**  
**Loreto: marco de descentralización fiscal (ingresos y gastos)**  
**provenientes de fuentes de recursos naturales, comercio y**  
**presupuesto público**



Elaboración propia (marzo 2023).

### ***Escenarios de gasto y resultados socioeconómicos en el marco de la descentralización fiscal***

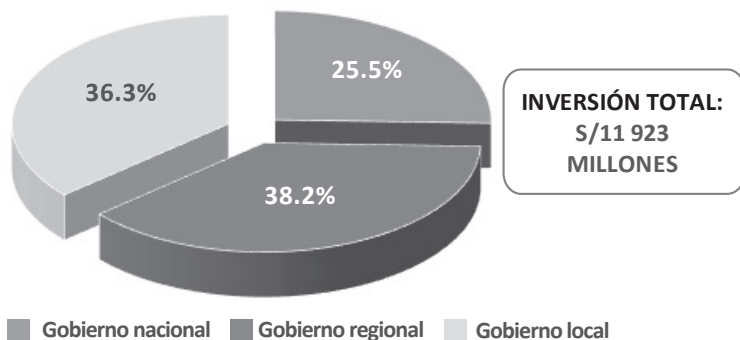
Es importante reconocer lo fundamental que son las inversiones públicas en la redistribución de los ingresos, al tener estas un efecto directo (e indirecto) en la generación de empleo y en la dinamización de la cadena de pagos. Y que si estas inversiones públicas se descentralizan, su efecto será primordial en la reducción de las desigualdades territoriales. Así, el aumento del *stock* de capital construido se convierte en una plataforma e impulso para el establecimiento de inversiones privadas, al mejorar sus planes de negocios, impulsándose también el empleo y el pago de impuestos.

#### ***Inversiones por los tres niveles de gobierno***

En el período 2003-2022, las inversiones por toda fuente ejecutadas por los tres niveles de gobierno acumulan S/ 12 450 millones. Cifra 2.5 veces mayor a los gastos ejecutados por el Gobierno Regional de Loreto.

Al uniformizar los datos a partir del 2007, incorporando al gobierno nacional y a los gobiernos locales, se tiene a los tres niveles de gobierno con presupuestos programados e individualizados para intervenir en un territorio único por su condición geopolítica, multicultural y por su riqueza natural. Así tenemos que las inversiones ejecutadas por los tres niveles de gobierno en el período 2007-2022 fueron por S/ 11 923 millones, de los cuales los gobiernos subnacionales (Gobierno Regional de Loreto: 38.2% y gobiernos locales: 36.3%) concentraron el 74.5 por ciento del total, mientras que la participación del gobierno nacional alcanza el 25.5 por ciento.

**Gráfico n° 3**  
**Loreto: distribución de la inversión ejecutada por nivel de gobierno 2007-2022**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), marzo del 2023.

Elaboración propia.

### ***Inversiones y principales resultados del Gobierno Regional de Loreto, como institución responsable del desarrollo***

En el primer periodo del proceso de descentralización fiscal en Loreto (2003-2006), la asignación y transferencia del recurso CSCP para el departamento de Loreto llegó a S/ 907 millones, mientras que las inversiones totales ejecutadas por los tres niveles de gobierno sumaron S/ 527 millones. En este periodo, los ingresos del CSCP fueron superiores en 28 por ciento a la ejecución de inversiones totales, dando cuenta de una autonomía total en las decisiones y en el diseño de políticas públicas para el buen uso del recurso en beneficio de sus poblaciones.

En el caso del Gobierno Regional de Loreto, las inversiones son financiadas totalmente con recursos del CSCP y los gastos corrientes con la intervención del presupuesto público.

En el periodo 2007-2014, el indicador de autonomía financiera se posiciona en 64.1 por ciento, como producto de un importante flujo de ingresos por concepto de CSCP, ante el aumento de los precios internacionales, promediando en USD 87 por barril a precios WTI, frente a los USD 44.9 del periodo 2003-2006. Así, el *boom* del precio del petróleo mejoró sustantivamente las asignaciones por canon, cuyos ingresos representaron el 64.1 por ciento de las inversiones totales ejecutadas exclusivamente por el Gobierno Regional de Loreto.

**Cuadro n° 2**  
**Gobierno Regional de Loreto: indicador de independencia / autonomía financiera**

PERIODO	INDICADOR
2003-2006	134.7%
2007-2014	64.1%
2015-2018	19.1%
2019-2022	31.4%

Elaboración propia (marzo 2023).

En el siguiente periodo de gobierno (2015-2018), la crisis petrolera (de producción y precios) colocaron en 19.1 por ciento el índice de autonomía financiera respecto al financiamiento total del gobierno regional para la ejecución de obras (un descenso de 45 por ciento). En este periodo, las finanzas públicas para materializar obras fueron apoyadas en cerca del 80 por ciento por el tesoro público y por endeudamiento (obras por impuestos y deuda soberana).

Hasta el 2014, el CSCP fue la fuente principal de la autonomía financiera del Gobierno Regional de Loreto, para luego caer a su peor nivel el 2016, cuando las transferencias totales al departamento de Loreto llegaron a S/ 24 millones, cifra nunca antes vista en la

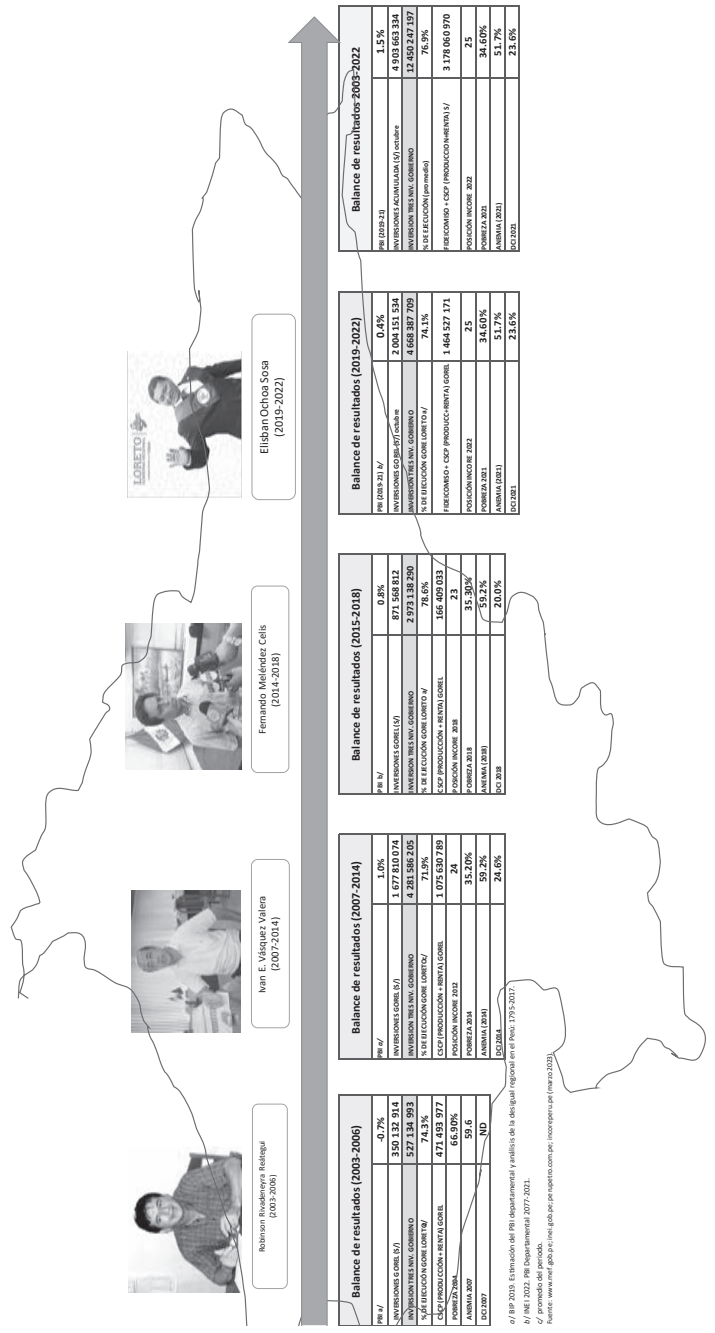


historia petrolera, recuperándose algo en el 2018 por efecto de una mejor cotización del crudo en el mercado internacional.

A partir del 2018, la autonomía financiera incorpora elementos importantes en la estructura financiera (la eliminación de beneficios tributarios contemplados en la ley n° 30897; la creación del fideicomiso para el desarrollo territorial focalizado con los aportes de la empresa petrolera en su ámbito de influencia; y otros), los mismos que se aprecian en los gráficos n° 1 y n° 2, permitiendo alcanzar fondos para sostenerse hasta el 2049 con aportes programados, garantizando inversiones estimadas de USD 138 millones anuales.

# Gráfico nº 4

## Loreto: indicadores de intervenciones y resultados



Robinson Rivasdeyera Rodríguez  
(2003-2005)

Balance de resultados (2003-2005)	
PIB //	4,7%
INVERSIONES (COPES \$)	3,59 078 534
INVERSIONES EN CAPITAL	527 138 993
% DE EDUCACIÓN LORETO/	74,3%
CEEP (PRODUCCIÓN+VENTA LOREL)	471 493 977
CEEP (PRODUCCIÓN+VENTA LOREL)	66,90%
ANUALIA 2007	59,46
ANUALIA (2011)	ND
DO 2007	ND



Juan E. Viquez Valera  
(2007-2014)

Balance de resultados (2007-2014)	
PIB //	1,0%
INVERSIONES (COPES \$)	1 677 880 074
INVERSIONES EN CAPITAL	4 281 580 025
% DE EDUCACIÓN LORETO/	71,9%
CEEP (PRODUCCIÓN+VENTA LOREL)	1 075 630 789
CEEP (PRODUCCIÓN+VENTA LOREL)	24
ANUALIA 2014	35,20%
ANUALIA (2011)	59,2%
DO 2014	24,6%



Fernando Melendez Coils  
(2014-2018)

Balance de resultados (2015-2018)	
PIB //	0,9%
INVERSIONES (COPES \$)	971 612
INVERSIONES EN CAPITAL	2 972 138 240
% DE EDUCACIÓN LORETO/	76,0%
CEEP (PRODUCCIÓN+VENTA LOREL)	166 409 033
CEEP (PRODUCCIÓN+VENTA LOREL)	23
ANUALIA 2018	35,30%
ANUALIA (2011)	59,2%
DO 2018	20,0%



Eliéser Ochua Sosa  
(2019-2022)

Balance de resultados (2019-2022)	
PIB (2019-21 /)	0,4%
INVERSIONES (COPES \$)	1 070 534
INVERSIONES EN CAPITAL	4 668 397 799
% DE EDUCACIÓN LORETO/	74,1%
CEEP (PRODUCCIÓN+VENTA LOREL)	1 464 527 171
CEEP (PRODUCCIÓN+VENTA LOREL)	25
ANUALIA 2022	34,60%
ANUALIA (2011)	51,7%
DO 2021	23,6%

Balance de resultados 2003-2022	
PIB (2019-21)	1,5%
INVERSIONES Y ACUMULADAS (V) octubre	4 907 072 334
INVERSIONES EN CAPITAL	12 492 637 937
% DE EDUCACIÓN (promedio)	76,9%
CEEP (PRODUCCIÓN+VENTA LOREL)	3 178 069 970
CEEP (PRODUCCIÓN+VENTA LOREL)	25
ANUALIA 2022	34,60%
ANUALIA (2011)	51,7%
DO 2021	23,6%

a/ IIP 2019. Estimación del IPI departamental y análisis de la desigualdad regional en el Pto. 1793-2012.  
 b/ IPIE 2022. IPIE Departamental 2017-2021.  
 Fuente: www.mef.gub.ve/mef\_gub.ve/pa-aspecto-compat\_incorporacion-pi (marzo 2023).

Al revisar el indicador de autonomía financiera del Gobierno Regional de Loreto para el periodo 2019-2022, este resulta alcanzar el 31.4 por ciento (S/ 1464 millones), siendo el fideicomiso el aportante principal con S/ 1242 millones, seguido del aporte por CSCP de S/ 409 millones acumulados. Es importante destacar que a partir del 2022 se reforzará la participación de las inversiones de las regiones con el aporte del Fondo de Compensación Regional (Foncor), ley n° 31069, el mismo que tendrá un aumento significativo al asignarse un porcentaje escalonado del rendimiento de la recaudación del IGV.

¿La inversión pública es un factor determinante para disminuir la desigualdad, mejorar el empleo y reactivar la economía? En teoría, estas son las premisas claves para evaluar cuánto significa el aporte de la inversión pública y su efecto multiplicador en un determinado territorio, con el esfuerzo público de generar valor (incremento del *stock* de capital físico). Sin embargo, estas premisas no fueron validadas en la práctica ni en los hechos. En estos términos, la inversión total en la construcción y equipamiento de ciudades y economías alcanzaron en estos 20 años de descentralización un gasto de S/ 12 450 millones, siendo el aporte del Gobierno Regional de Loreto el 39 por ciento de estas inversiones.

### *Transferencia de funciones*

La transferencia de recursos financieros y las asignaciones de fondos para el desarrollo local fueron acompañadas progresivamente con transferencias de funciones, comprendidas estas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ley n° 27867, donde se dice que la finalidad de los gobiernos regionales es:

(...) organizar y fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión privada y el empleo y garantizando el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de

sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo (artículo 4.º).

Al mismo tiempo, la ley define la misión de los gobiernos regionales como la de «organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región» (artículo 5.º). Dichas competencias se encuentran definidas en los artículos 9.º (competencias constitucionales) y 10.º (competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización), modificado este último por el artículo 2.º de la ley n° 29611 (Modificación de los artículos 10.º y 61.º de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).

De las 185 funciones a transferir al Gobierno Regional de Loreto, para marzo del 2022 ya se habían transferido 179, el 97 por ciento de las funciones totales, quedando pendientes seis funciones a transferir, entre ellas tres relacionadas a la «administración y adjudicación de terrenos del Estado»; dos en el subsector pesca artesanal, relacionadas al cumplimiento de uso de insumos químicos con fines pesqueros y acuícolas, así como al cumplimiento de la pesquería artesanal y su exclusividad; y una función en el sector de Transportes y Comunicaciones, relacionada a seguridad vial y ciudadana (Defensa Civil).

Cabe recalcar que el territorio de Loreto tiene en los sectores forestales (bosques) y recursos pesqueros (aguas), así como en su amplia biodiversidad, su gran riqueza escondida, elementos que se constituyen en el futuro cercano como la renta estratégica del mundo. Es por ello que es importante crear políticas públicas locales sin salirnos de la política general de gobierno, en el marco de sus competencias, en estricto cumplimiento al «modelo constitucional de Estado unitario y descentralizado» al que se refiere la sentencia

del 2020 del Tribunal Constitucional (TC)<sup>6</sup>, institución que argumenta que dentro de un Estado unitario y descentralizado, los consejos regionales (y locales) pueden desarrollar iniciativas legislativas para promover un «autogobierno», con el objetivo de darle dinamismo al proceso de descentralización como un medio para alcanzar el desarrollo territorial, lo que implica una adaptación de la realidad regional y de sus vocaciones territoriales sin excluir el término unitario, bajo el principio del beneficio social y comunitario. En otras palabras, según el TC, el concepto de «Estado unitario», consagrado en nuestra Constitución, no es una camisa de fuerza que evite proponer políticas públicas locales que promuevan dinámicas territoriales para la satisfacción de la ciudadanía.

## Conclusiones

El departamento de Loreto dejó escapar la oportunidad de sentar las bases de un proceso de desarrollo territorial descentralizado donde se entrelazaran lo rural y lo urbano, la riqueza natural y la acumulación de riqueza material, la producción sostenible y el equilibrio de los ecosistemas, y el empleo formal y el ingreso monetario digno. Nada se redistribuyó.

Desde la gesta petrolera hasta la independencia del reintegro tributario –por un sistema de gasto en inversiones–, a partir del 2019, como instrumento financiero de carácter público y para el beneficio colectivo concentrado en el Gobierno Regional de Loreto, se le proporcionó a este una segunda fase de oportunidad para el desarrollo territorial, con presupuestos autónomos para tomar acciones de políticas conducentes a cambiar la estructura productiva en base a su riqueza natural, a disminuir las desigualdades, enfrentar la pobreza y crear condiciones de

---

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Caso de la conformación del Consejo Directivo del Proyecto Chincas. Ver en: [bit.ly/3Eafprv](https://bit.ly/3Eafprv)

governabilidad para generar empleo digno y sostenible. Nada de esto está sucediendo, por el contrario, las condiciones de vida de sus ciudadanos y ciudadanas cambiaron para peor, la gobernabilidad ingresó en un candelero, tanto en la zona rural como en las ciudades, y se deteriora en cada periodo de gobierno la percepción del ciudadano/ciudadana respecto a la conducta moral de sus instituciones, que se refleja en las malas obras realizadas y en los pésimos servicios públicos de atención ciudadana. Así pues, el sistema corrupto sentó sus raíces en una estructura institucional cuyos cambios dirigidos por cada gestión gubernamental, al parecer, perfeccionan su ineptitud.

## **Recomendaciones**

La descentralización fiscal con un FEDT de S/ 13 521 millones por transferir hasta el 2049, con un gasto previsible anual de S/ 520 millones (USD 138 millones) de recursos financieros autónomos y con un potencial de recursos financieros de USD 2245 millones por la explotación petrolera, cuyo plazo de vigencia estimada para el presente estudio es hasta el 2041, le proporciona al departamento de Loreto una última oportunidad para generar gobernabilidad y no repetir el desastre que se está desarrollando actualmente en el uso de los recursos financieros autónomos desde que se institucionalizó la descentralización fiscal con las transferencias del CSCP a partir de 1979.

Además, el FEDT debe constituirse en un complemento de otras fuentes de intervención (nacional y donaciones externas) y estar alineado plenamente con los objetivos sociales, de gobernabilidad y paz social.

De igual modo, es un elemento clave en el futuro del desarrollo del departamento de Loreto el fortalecer su INSTITUCIONALIDAD pública, en un contexto donde la renta estratégica (bosques y aguas) será la «pepita de oro» de su territorio.

Para todo lo antes expuesto, se propone que el Gobierno Regional de Loreto siga los siguientes ejes:

- Redimensionar su tamaño y capacidad de crear políticas públicas flexibles, adaptadas a la realidad local.
- Que sus políticas de acción estén armonizadas y estrechamente vinculadas con su Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), el mismo que será permanentemente evaluado por resultados.
- Promover la participación ciudadana en los presupuestos participativos, particularmente en las zonas rurales, así como en la vigilancia y transparencia de la cosa pública.
- Descentralizar el gasto público en función de la vulnerabilidad física de su territorio y de su vulnerabilidad social para las prioridades de atención. Las zonas de frontera y poblaciones dispersas deben ser una prioridad en la ejecución del gasto de inversiones resilientes.
- La descentralización de las inversiones públicas debe también reflejar las potencialidades territoriales (recursos naturales y humanos) por cada cuenca, aplicando políticas públicas diferenciadas para hacer frente a un territorio lleno de desafíos permanentes.
- Asumir el reto de liderar la gobernabilidad del territorio y crear paz social en una alianza con los gobiernos locales y con el apoyo del gobierno nacional.
- No concentrar la toma de decisiones de los fondos de desarrollo en una sola entidad cuando esta interviene de manera discrecional.

En la dimensión económica:

- Especializar el territorio y buscar su complementariedad en base a sus capacidades naturales.
- Incrementar el gasto social para elevar la calidad de la mano de obra en su nivel técnico y tecnológico, permitiendo mejorar sustancialmente la productividad y asegurando la sostenibilidad del recurso.
- Focalizar la inversión física y productiva descentralizada hasta alcanzar centros dinámicos de desarrollo con la capacidad de crear mercados y productos al interior del departamento, incentivando la participación privada.

El objetivo del esfuerzo en la dimensión económica es de deconstruir sus actuales actividades económicas y construir una nueva base productiva moderna e inclusiva cimentada en sus recursos naturales, con vínculos estrechos entre la zona rural y la urbana.