

Gestión de la Inversión Pública en Regiones Amazónicas:

Análisis del Impacto del Fideicomiso de la Ley N° 30897 en el Cierre de Brechas Sociales de Loreto (2019–2022)



ALUMINI
EDITORIA

2026



PRIMERA EDICIÓN

Gestión de la Inversión Pública en Regiones Amazónicas: Análisis del Impacto del Fideicomiso de la Ley N° 30897 en el Cierre de Brechas Sociales de Loreto (2019–2022)

Autores

Christian Alexander Bardales Marichin

- Magíster en Gestión Pública



<https://orcid.org/0009-0004-7004-6001>



bardaleschristian1@gmail.com

Gestión de la Inversión Pública en Regiones Amazónicas: Análisis del Impacto del Fideicomiso de la Ley N° 30897 en el Cierre de Brechas Sociales de Loreto (2019–2022)

Catalogación Bibliográfica

Autores

- Christian Alexander Bardales Marichin

Título

Gestión de la Inversión Pública en Regiones Amazónicas: Análisis del Impacto del Fideicomiso de la Ley N° 30897 en el Cierre de Brechas Sociales de Loreto (2019–2022)

Descriptores

Inversión pública, Fideicomiso fiscal, Brechas sociales, Desarrollo regional amazónico, Gestión pública regional

Dewey

352

Thema

KCM

Publicación

Septiembre 2026

Edición

Primera

ISBN

978-9907-842-07-4

DOI

<https://doi.org/10.70625/alumned/39>

Editorial

Alumni Editora

País - Ciudad

Ecuador - Atuntaqui

Formato

Adobe Acrobat Reader

Páginas

103

Cámara Ecuatoriana del Libro



Todo el contenido de este libro tiene una licencia de Creative Commons Attribution License.

Reconocimiento-No Comercial-No Derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

El contenido del texto y sus datos en su forma, corrección y confiabilidad son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente la posición oficial de Alumni Editora. Se permite descargar la obra y compartirla siempre que se den créditos al autor, pero sin posibilidad de alterarla de ninguna forma ni utilizarla con fines comerciales.

Gestión de la Inversión Pública en Regiones Amazónicas: Análisis del Impacto del Fideicomiso de la Ley N° 30897 en el Cierre de Brechas Sociales de Loreto (2019–2022)

Editor en Jefe

Santiago Andrés Otero, PhD., Alumni Editora, Ecuador

Equipo Editorial

- Óscar Gómez Jiménez, PhD., Universidad Internacional de Valencia (VIU), España
- Shashi Kant Gupta, PhD., Eudoxia Research University, Estados Unidos
- Anabell Fondón Ludeña, PhD., Universidad Rey Juan Carlos, España
- Edwin Ricardo Flores Hernández, PhD., Universidad Salvadoreña Alberto Masferrer, El Salvador
- Gopi Devarajan, PhD., SRM Institute of Science and Technology, India
- Flérída Moreno Alcaraz, PhD., Universidad Autónoma de Sinaloa, México
- J. Suresh Kumar, PhD., St. Joseph University, India
- Mauricio Lima Narváez, PhD., Universidad Técnica del Norte, Ecuador
- Héctor Luis López López, PhD., Universidad Autónoma de Sinaloa, México
- Samuel Helena Tumbula, PhD., Universidad Católica de Angola, Angola
- Carlos Bolivar Sarmiento Chugcho, PhD., Universidad Técnica de Machala, Ecuador
- Xavier Fernando Acosta Faneite, PhD., Universidad del Zulia, Venezuela
- Mirian Alexandra Valeriano Meneses, PhD., Instituto Superior Tecnológico Liceo Aduanero, Ecuador
- Sivabalan Settu, PhD., CSE SoCI Vignan University Guntur, India
- Lorena Elizabeth Casanova Imbaquingo, MSc., Instituto Universitario Cotacachi, Ecuador
- Gladys Magdalena Paredes, MSc., Ministerio de Educación, Ecuador
- Henri Emmanuel López Gómez, MSc., Universidad Peruana Los Andes, Perú



El contenido del texto y sus datos en su forma, corrección y confiabilidad son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente la posición oficial de Alumni Editora. Se permite descargar la obra y compartirla siempre que se den los créditos al autor, pero sin posibilidad de alterarla de ninguna forma ni utilizarla con fines comerciales.



Revisión de Pares

Este libro ha sido evaluado mediante un proceso de revisión por pares externos bajo el formato de doble ciego. En consecuencia, la investigación presentada en esta obra cuenta con el respaldo de expertos en la materia, quienes han emitido un juicio imparcial basado en criterios científicos, garantizando así la solidez académica del contenido.

Peer Review

This book has undergone a peer review process by external academics using a double-blind system. Consequently, the research presented in this work has the endorsement of subject matter experts, who have provided an impartial assessment based on scientific criteria, ensuring the academic rigor of the content.



Declaración del Editor

Alumni Editora declara para todos los efectos legales, que:

Esta publicación implica únicamente una cesión temporal de los derechos de autor y de publicación, sin que ello constituya responsabilidad solidaria en la creación de los manuscritos publicados en conformidad con la Ley de Propiedad Intelectual y las normativas legales aplicables.

Autoriza y fomenta que los autores firmen acuerdos con repositorios institucionales con el fin exclusivo de difundir la obra, siempre que se reconozca adecuadamente la autoría y la edición, y que no existan fines comerciales involucrados.

Todos los libros electrónicos publicados son de acceso abierto y, por lo tanto, no se venden en el sitio web de Alumni Editora, ni en plataformas asociadas, de comercio electrónico u otros medios virtuales o físicos, eximiéndose de la transferencia de derechos de autor a los autores.

Todos los miembros del consejo editorial cuentan con el grado académico de cuarto nivel y están vinculados a instituciones de educación superior, conforme a las recomendaciones de las entidades de evaluación académica nacionales e internacionales para la obtención de estándares de calidad editorial.

Alumni Editora no transfiere, comercializa, ni autoriza el uso de los nombres, correos electrónicos u otros datos personales de los autores para fines distintos a la difusión de esta obra.

Declaración del Autor

El autor de la obra declara: 1. No poseer ningún interés comercial que pueda representar un conflicto de interés en relación con el presente documento publicado; 2. Asegura haber participado activamente en la elaboración del manuscrito, específicamente en la concepción del estudio, la obtención de datos y/o su análisis e interpretación; la redacción o revisión del documento para garantizar su relevancia intelectual y la aprobación final del manuscrito antes de su envío; 3. Certifica que el contenido publicado está libre de datos o resultados fraudulentos; 4. Confirma que todas las citas y referencias de datos e interpretaciones de investigaciones previas son correctas; 5. Reconoce haber declarado todas las fuentes de financiamiento recibidas para la investigación; 6. Autoriza la publicación de la obra, que incluye su inclusión en catálogos, asignación de ISBN, DOI, otros índices, diseño visual, portada, maquetación interior, y su posterior difusión según lo dispuesto por Alumni Editora.

Prólogo

Pocas veces un colega presenta a otro un trabajo que lo obliga a reconsiderar las propias certezas. Eso es lo que me ocurrió cuando leí el manuscrito que el doctorando Christian Alexander Bardales Marichin puso en mis manos. Como docente adscrito al Departamento Académico de Contabilidad de la Facultad de Ciencias Económicas y de Negocios de la Universidad Nacional de la Amazonia Peruana, he acompañado desde la docencia el desarrollo de investigaciones sobre gestión pública y política fiscal en la Amazonia. Pero este trabajo me interpeló con una fuerza particular: no solo por la solidez de su metodología, sino por la honestidad con que expone una paradoja que todos quienes vivimos en Loreto intuimos, pero rara vez encontramos documentada con rigor estadístico.

El departamento de Loreto es una región extraordinaria por su extensión, su biodiversidad y su complejidad socioeconómica. Es también una de las regiones con mayor brecha entre los recursos naturales que genera y el bienestar que recibe su población. La Ley N° 30897, vigente desde el 1 de enero de 2019, representó un intento serio de cerrar esa brecha al sustituir el reintegro tributario individual del IGV por un fideicomiso de inversión pública colectiva. El cambio conceptual era ambicioso: en lugar de devolver el impuesto a los comerciantes que lo habían pagado, los recursos equivalentes se canalizarían directamente al Gobierno Regional de Loreto para ejecutar proyectos de inversión en los sectores con mayores carencias. El modelo tenía un antecedente validado en San Martín y una racionalidad económica clara. Lo que esta investigación hace es medir, con datos reales del Ministerio de Economía y Finanzas, si esa racionalidad se tradujo en resultados igualmente claros.

Los hallazgos que el autor presenta son, a la vez, alentadores e inquietantes. Alentadores porque el presupuesto ejecutado del Gobierno Regional creció un 725.54% entre 2019 y 2022, pasando de 78.71 a 571.08 millones de soles: una transformación presupuestaria sin precedentes en la historia fiscal de la región. Inquietantes porque ese crecimiento no se tradujo en una mayor concentración de recursos en los sectores priorizados educación, salud y vivienda, cuya participación en el fideicomiso cayó del 55.79% al 20.85% en el mismo período. La prueba Chi-cuadrado ($\chi^2 = 86.99 > 7.815$) confirma que esas diferencias son estadísticamente significativas, y la correlación inversa casi perfecta entre el crecimiento del fideicomiso y la disponibilidad de recursos ordinarios ($r = -$

0.988; $p < 0.05$) revela un efecto de desplazamiento fiscal que merece atención normativa urgente.

Como contador y académico con años de trayectoria en el análisis de la gestión financiera pública, encuentro que el mayor mérito de este libro no está solo en los números, sino en la capacidad de su autor para interpretar esos números en su contexto institucional. No basta con constatar que el fideicomiso creció: hay que preguntarse por qué los recursos no fluyeron proporcionalmente hacia los sectores más urgentes, qué mecanismos institucionales explican esa desviación y qué reformas concretas pueden corregirla. El Capítulo VII, dedicado a las propuestas de política pública, responde a estas preguntas con un nivel de especificidad que rara vez se encuentra en tesis de maestría convertidas en libros. Las cinco propuestas sistema de priorización estratégica, mecanismo de protección de recursos ordinarios, plan de fortalecimiento institucional, sistema de evaluación permanente y articulación con la planificación territorial son una agenda de reformas viable, basada en evidencia empírica y coherente con el marco normativo vigente.

El libro que el lector tiene en sus manos es también un testimonio de lo que puede lograr la investigación académica cuando se realiza con vocación de servicio público. Christian Bardales no estudió la Ley N° 30897 desde la comodidad de la abstracción teórica: la estudió desde Loreto, con los datos de Loreto, para Loreto. Esa perspectiva territorial no compromete la objetividad del análisis los métodos utilizados son estándar y replicables, pero le otorga una pertinencia y una urgencia que trascienden la academia. En un país donde las políticas públicas se diseñan frecuentemente sin evidencia empírica y se evalúan raramente de manera sistemática, un trabajo de esta naturaleza tiene valor estratégico para los tomadores de decisiones a nivel regional y nacional.

Quisiera destacar también la extensión temporal del análisis. Además del período 2019–2022 que constituyó el núcleo de la tesis original, el Capítulo X de esta edición extiende la mirada hasta 2025, incorporando datos sobre el presupuesto histórico alcanzado por el Gobierno Regional en 2024 S/ 902 millones con una tasa de ejecución del 90% y sobre la entrada en operación del Fideicomiso Indígena, creado para las provincias del ámbito petrolero loreto. Este esfuerzo de actualización no es cosmético: los datos del período ampliado confirman y profundizan la paradoja central. Los indicadores de bienestar de la niñez loreto

al 2024 60.8% con necesidades básicas insatisfechas, 50.8% de anemia infantil, 19.5% de desnutrición crónica demuestran que el crecimiento presupuestario extraordinario no ha generado aún las mejoras proporcionales en el bienestar que justificaron la creación del fideicomiso. Esta evidencia refuerza la urgencia de las reformas propuestas.

En el ámbito contable y financiero, la norma fundamental es que los recursos deben ir a donde más se necesitan y gestionarse con la mayor eficiencia posible. La contabilidad gubernamental no es solo el registro de lo que se gasta: es la evidencia de las prioridades reales de una sociedad. Desde esa perspectiva, los datos que presenta este libro son una radiografía de las prioridades efectivas del Gobierno Regional de Loreto durante el período analizado prioridades que, al menos en términos de concentración sectorial del fideicomiso, se alejaron progresivamente de los mandatos de la Ley N° 30897. Identificar esa brecha entre la prioridad declarada y la prioridad efectiva es el primer paso para corregirla, y ese es precisamente el aporte central de este trabajo.

Recomiendo la lectura de este libro a los funcionarios del Gobierno Regional de Loreto y de los ministerios sectoriales, a los legisladores con competencia en política amazónica, a los investigadores interesados en la gestión de rentas extractivas y en el desarrollo territorial, y a los estudiantes de economía, contabilidad, gestión pública y ciencias afines que buscan modelos de investigación rigurosa con impacto social real. Es un texto denso en datos pero accesible en la exposición, exigente en el análisis, pero generoso en las conclusiones propositivas. Una contribución que la Amazonia peruana y sus instituciones académicas pueden enorgullecerse de haber producido.

Dr. Juan Carlos Ramírez Cervan

*Docente adscrito al Departamento Académico de Contabilidad
Facultad de Ciencias Económicas y de Negocios
Universidad Nacional de la Amazonia Peruana (UNAP)
Iquitos, Loreto, Perú — 2026*

Tabla de contenido

Introducción.....	11
Marco Histórico: La Política Fiscal Amazónica desde 1998 hasta la Ley N° 30897	14
Capítulo I: Marco teórico y conceptual.....	16
1.1. Fundamentos Teóricos del Desarrollo Regional	17
1.1.1. Las teorías clásicas del desarrollo territorial	17
1.1.2. La nueva geografía económica y sus implicancias para la Amazonía	18
1.1.3. El enfoque del desarrollo humano y las capacidades	19
1.2. Inversión Pública: Fundamentos, Modalidades y Sistemas de Gestión ..	20
1.2.1. Definición y alcances de la inversión pública.....	20
1.2.2. Inversión pública y reducción de brechas de infraestructura	21
1.2.3. La Nueva Gestión Pública y la eficiencia del gasto	22
1.3. Política Fiscal, Incentivos Tributarios y Desarrollo Territorial.....	22
1.3.1. Fundamentos de la política fiscal con fines de desarrollo	22
1.3.2. El reintegro tributario y el fideicomiso en el marco de la política amazónica peruana.....	23
1.3.3. Efectos fiscales y distributivos de los incentivos tributarios regionales ...	25
1.4. Brechas Sociales y Desarrollo en la Amazonía Peruana	26
1.4.1. Concepto y medición de las brechas sociales	26
1.4.2. Brecha educativa.....	26
1.4.3. Brecha de salud.....	27
1.4.4. Brecha de vivienda.....	27
1.5. Antecedentes Empíricos de Investigación	28
1.5.1. Antecedentes nacionales	28
1.5.2. Antecedentes internacionales.....	29
1.6. Marco Conceptual.....	30
1.7. Definición de Términos Clave	30
1.8. La Economía Amazónica en el Pensamiento Económico Latinoamericano	33
1.9. Federalismo Fiscal y Relaciones Intergubernamentales en el Perú	34
Capítulo II: Marco legal e institucional de la ley N° 30897	36
2.1. Antecedentes Normativos: La Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonia.....	37

2.2. La Ley N° 30897: Contenido, Alcances y Vigencia.....	37
2.3. El Fideicomiso como Instrumento de Gestión de los Recursos.....	38
2.4. El Sistema Invierte.pe y la Gestión del Ciclo de Inversión.....	39
2.5. La Amazonia en el Sistema Económico Peruano: Dependencia, Extractivismo y Alternativas.....	39
2.6. Gobernanza Regional y Capacidad Institucional del Gobierno Regional de Loreto	41
Capítulo III: Variables, hipótesis y diseño metodológico.....	43
3.1. Variables de la Investigación y su Operacionalización	44
3.2. Hipótesis de la Investigación	44
3.3. Tipo y Diseño de la Investigación	44
3.4. Población y Muestra.....	45
3.5. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos.....	45
3.6. Técnicas de Procesamiento y Análisis de Datos	45
3.7. Aspectos Éticos.....	45
3.8. Análisis Comparado: Loreto vs. San Martín en el Modelo del Fideicomiso	46
3.9. El Rol del Congreso de la República en el Diseño y la Evaluación de la Ley N° 30897.....	47
Capítulo IV: Resultados: Análisis del presupuesto ejecutado en Loreto (2019–2022)	48
4.1. Participación del Fideicomiso en la Estructura de los Recursos Determinados	49
4.2. Presupuesto Ejecutado en Activos No Financieros por Fuente de Financiamiento	49
4.3. Distribución del Presupuesto por Niveles de Gobierno	50
4.4. Presupuesto Ejecutado por Todo Destino y Todo Nivel de Gobierno	50
4.5. Indicadores de Brechas por Sectores.....	51
4.6. Concentración Sectorial del Presupuesto Vía Fideicomiso.....	51
4.7. Pruebas de Hipótesis	52
4.7.1. Prueba de hipótesis general.....	52
4.7.2. Prueba de hipótesis específica 1	53
4.7.3. Prueba de hipótesis específica 2	53
Capítulo V: Discusión de resultados y contrastación con la literatura	55
5.1. El Crecimiento Presupuestario y sus Límites Distributivos	56
5.2. El Efecto de Desplazamiento de los Recursos Ordinarios.....	57

5.3. La Asignación Sectorial y las Prioridades del Desarrollo	57
5.4. Implicancias para el Diseño de la Política Pública	58
5.5. Análisis de la Ejecución Presupuestaria: Calidad, Oportunidad y Sostenibilidad.....	59
5.6. Comparación Interregional: Loreto en el Contexto de los Gobiernos Regionales Peruanos	60
5.7. Limitaciones de la Investigación y Áreas para Futuras Investigaciones.....	61
5.8. Análisis Sectorial Detallado: Educación, Salud y Vivienda en el Fideicomiso	62
5.9. El Efecto COVID-19 sobre la Ejecución del Fideicomiso en 2020 y 2021 ...	64
5.10. El Fideicomiso como Instrumento de Justicia Distributiva Territorial.....	65
5.11. Perspectivas a Largo Plazo: ¿Puede el Fideicomiso Transformar la Economía Loretana?	66
Capítulo VI: Propuestas de política pública	68
6.1. Propuesta de Fortalecimiento de la Priorización Sectorial	69
6.2. Propuesta de Mitigación del Efecto de Desplazamiento de Recursos Ordinarios	69
6.3. Propuesta de Fortalecimiento Institucional para la Gestión de Inversiones	70
6.4. Propuesta de Evaluación Periódica del Impacto de la Ley N° 30897.....	71
6.5. El Rol de la Sociedad Civil y la Demanda Ciudadana en la Orientación del Gasto.....	71
6.6. Lecciones de la Literatura Internacional sobre Fideicomisos de Inversión Regional.....	73
Capítulo VII: Conclusiones y recomendaciones	74
7.1. Conclusiones	75
7.2. Recomendaciones.....	76
7.3. Propuesta 6: Fondo de Estabilización Presupuestaria para el Fideicomiso	77
7.4. Propuesta 7: Programa de Inclusión de las Comunidades Más Alejadas	78
7.5. Reflexiones Finales: Hacia una Política de Inversión Pública Amazónica de Nueva Generación	78
7.6. Recomendaciones para la Investigación Académica Futura.....	79
7.7. Palabras Finales: Investigación al Servicio del Desarrollo de Loreto	81
Marco Normativo Ampliado: Normas Complementarias a la Ley N° 30897	82
Análisis de Riesgos en la Gestión del Fideicomiso de la Ley N° 30897.....	83

Indicadores de Seguimiento y Evaluación del Fideicomiso: Una Propuesta Metodológica	85
El Papel de la Cooperación Internacional en el Desarrollo de Loreto	86
La Perspectiva de Género en la Inversión Pública en Loreto.....	87
Epílogo: Loreto en el Umbral de una Nueva Era de Inversión Pública	88
Sobre el Autor.....	89
Anexo 4. Análisis Estadístico Detallado: Metodología y Resultados Completos	90
Anexo 5. Ficha de Sistematización de Proyectos del Fideicomiso 2019–2022 ..	92
Anexo 6. Nota Metodológica sobre las Fuentes de Datos y sus Limitaciones	93
Referencias	95
Glosario de Términos.....	98

Introducción

La región Loreto ocupa una posición singular en la geografía y en la economía del Perú. Con una superficie de aproximadamente 368,000 km², es el departamento más extenso del país, y a la vez uno de los más aislados. La falta de conectividad vial, la dependencia casi absoluta del transporte fluvial y aéreo, y las condiciones climáticas propias de la selva baja amazónica generan costos de transacción extraordinariamente elevados que desincentivan la inversión privada y encarecen el acceso de la población a bienes y servicios básicos. Ante esta realidad estructural, el Estado peruano ha ensayado, a lo largo de décadas, distintos mecanismos de compensación fiscal orientados a corregir las asimetrías del mercado y promover el desarrollo en la región.

El más reciente de estos mecanismos es la Ley N° 30897, promulgada el 28 de diciembre de 2018 y vigente desde el 1 de enero de 2019. Esta norma introdujo un cambio fundamental en el esquema de incentivos fiscales de Loreto: sustituyó el reintegro tributario del Impuesto General a las Ventas (IGV) mecanismo vigente desde la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía por un fideicomiso de inversión mediante el cual los recursos recaudados se canalizan directamente al Gobierno Regional de Loreto para ser ejecutados en proyectos de inversión pública. El cambio no fue menor: implicó transformar una política de devolución tributaria individual en una política de inversión pública colectiva, con las consecuentes implicancias para la gestión presupuestaria, la eficiencia del gasto y el desarrollo territorial.

El presente libro analiza el impacto de esta transformación durante el período 2019–2022. La pregunta central que orienta la investigación es: ¿existieron diferencias significativas en la asignación del presupuesto ejecutado en activos no financieros por sectores priorizados con alta brecha social educación, salud y vivienda en el departamento de Loreto, financiado mediante canon vía fideicomiso, durante el período mencionado? Esta pregunta principal se complementa con dos preguntas específicas: ¿existe correlación entre los recursos ordinarios y los recursos del canon vía fideicomiso a nivel del Gobierno Regional de Loreto? ¿Existe correlación entre el presupuesto ejecutado por todas las fuentes y tres niveles de gobierno, y el financiamiento por canon vía fideicomiso?

Para responder estas preguntas, la investigación adoptó un diseño correlacional, no experimental y de tipo empírico, utilizando como fuente principal la información de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El análisis estadístico incluyó pruebas de correlación de Pearson y prueba Chi-cuadrado, aplicadas a series temporales anuales del período 2019–2022.

Los resultados revelan una realidad compleja y, en varios aspectos, paradójica. El crecimiento del presupuesto ejecutado a nivel del Gobierno Regional de Loreto fue extraordinario: de 78.71 millones de soles en 2019 a 571.08 millones en 2022, lo que representa un incremento del 725.54%. Sin embargo, este crecimiento no se tradujo en una mayor concentración de recursos en los sectores sociales prioritarios. El grado de concentración de los sectores de educación, salud y vivienda en el presupuesto ejecutado vía fideicomiso disminuyó progresivamente, de 55.79% en 2019 a apenas 20.85% en 2022. Paralelamente, se verificó una correlación inversa altamente significativa ($r = -0.988$) entre el crecimiento de los recursos del canon vía fideicomiso y la disponibilidad de recursos ordinarios, lo que sugiere un efecto de desplazamiento o "crowding out" de las transferencias del tesoro público hacia Loreto.

Estos hallazgos tienen implicaciones directas para el diseño de la política pública regional y nacional. La existencia de abundantes recursos de inversión no garantiza, por sí sola, el cierre de las brechas sociales más urgentes. La calidad de la asignación presupuestaria, la capacidad de gestión institucional y la alineación estratégica entre las fuentes de financiamiento y las prioridades de desarrollo constituyen variables igualmente determinantes.

El libro se organiza en siete capítulos. El Capítulo I desarrolla el marco teórico y conceptual, abordando las teorías del desarrollo regional, la nueva gestión pública, la política fiscal amazónica y los antecedentes empíricos de investigaciones previas. El Capítulo II analiza el marco legal e institucional de la Ley N° 30897 y su contexto normativo. El Capítulo III presenta el diseño metodológico de la investigación. El Capítulo IV expone los resultados estadísticos con análisis detallado de cada tabla y gráfico. El Capítulo V discute los resultados en contraste con la literatura especializada. El Capítulo VI formula propuestas de política pública. El Capítulo VII presenta las conclusiones y

recomendaciones. La obra concluye con las referencias bibliográficas completas y los anexos metodológicos.

Introducción

Marco Histórico: La Política Fiscal Amazónica desde 1998 hasta la Ley N° 30897

La trayectoria de la política fiscal amazónica peruana desde la promulgación de la Ley N° 27037 en 1998 hasta la entrada en vigor de la Ley N° 30897 en 2019 puede describirse como un proceso de aprendizaje gradual, marcado por la tensión entre los objetivos de desarrollo regional y las restricciones fiscales del gobierno central. La Ley N° 27037 representó un avance significativo al establecer un marco comprehensivo de incentivos fiscales para la región amazónica, pero su implementación reveló progresivamente los límites de un modelo basado en la devolución individual de impuestos para generar el tipo de inversión colectiva necesaria para transformar la infraestructura regional.

Entre 1999 y 2018, el reintegro tributario del IGV fue uno de los principales mecanismos de la política fiscal amazónica, generando devoluciones que representaron en promedio entre el 25% y el 30% de los ingresos tributarios regionales anuales. Sin embargo, las evaluaciones académicas y técnicas del impacto de este mecanismo sobre el desarrollo regional fueron consistentemente críticas: los recursos devueltos no generaban compromisos de reinversión en la región, los beneficios no llegaban a los consumidores finales especialmente en las áreas rurales, y el mecanismo tenía un sesgo hacia los comerciantes urbanos formales en detrimento de las comunidades más marginalizadas.

La experiencia de San Martín con el fideicomiso, iniciada a mediados de la primera década del siglo XXI, ofreció una alternativa concreta y evaluable. Los resultados positivos documentados por Grández (2018) y otros investigadores consolidaron el argumento a favor del modelo del fideicomiso como sustituto del reintegro tributario. Sin embargo, la decisión política de replicar el modelo en Loreto tomó más de una década desde los primeros debates públicos hasta la promulgación de la Ley N° 30897, reflejando las resistencias de los sectores comerciales que se beneficiaban del sistema existente y los debates técnicos sobre las diferencias contextuales entre San Martín y Loreto.

La promulgación de la Ley N° 30897 en diciembre de 2018 no fue el final de este proceso de aprendizaje: fue el comienzo de una nueva fase en la que las consecuencias prácticas del cambio de modelo comenzaron a manifestarse. Los

cuatro años analizados en esta investigación (2019–2022) representan apenas el inicio de la experiencia loreтана con el fideicomiso: un período suficiente para identificar tendencias y problemas de diseño, pero insuficiente para evaluar los impactos de largo plazo sobre el desarrollo regional. Esta limitación temporal es una de las principales razones por las cuales la propuesta de establecer un sistema de evaluación permanente es tan importante: solo con evaluaciones sistemáticas de largo plazo será posible determinar si la Ley N° 30897 generó los resultados esperados.

CAPÍTULO I

Marco teórico y conceptual



1.1. Fundamentos Teóricos del Desarrollo Regional

1.1.1. Las teorías clásicas del desarrollo territorial

El estudio del desarrollo regional constituye uno de los campos más ricos y disputados de las ciencias económicas y sociales. Desde las formulaciones pioneras de los siglos XVIII y XIX hasta los enfoques contemporáneos de la nueva geografía económica, la pregunta por qué factores explican las diferencias en los niveles de bienestar y prosperidad entre territorios ha generado un corpus teórico extenso y diverso. Comprender sus principales corrientes es indispensable para contextualizar el análisis del impacto de la Ley N° 30897 en Loreto.

Las teorías clásicas de la localización, asociadas fundamentalmente a los trabajos de Johann Heinrich von Thünen (1826) sobre la renta diferencial del suelo y a los desarrollos posteriores de Alfred Weber (1909) sobre la localización industrial, sentaron las bases de una tradición analítica centrada en los costos de transporte y la racionalidad maximizadora de los agentes económicos. En este marco, la localización de actividades productivas responde a la minimización de los costos de traslado de insumos y productos, lo que genera patrones de concentración espacial que tienden a perpetuar las ventajas comparativas de los territorios mejor comunicados. Aplicada a la Amazonía peruana, esta lógica explica con notable precisión por qué la región Loreto ha sido históricamente marginal en términos de inversión privada: sus costos logísticos son estructuralmente más elevados que los de cualquier otra región del país, lo que genera un diferencial de rentabilidad que el mercado no puede corregir sin intervención estatal.

La teoría de los polos de crecimiento, formulada por François Perroux en 1955 y desarrollada posteriormente por Jacques Boudeville, introdujo una dimensión fundamental ausente en los modelos clásicos: la idea de que el crecimiento económico no es espacialmente homogéneo, sino que se concentra en ciertos puntos los "polos" desde los cuales se difunde al resto del territorio. Un polo de crecimiento es, en la formulación de Perroux, "una unidad económica motriz que ejerce efectos de arrastre sobre su entorno" (Perroux, 1955, p. 307). La noción de polo se asocia a la presencia de industrias propulsoras con altos coeficientes de encadenamiento hacia atrás y hacia adelante, capaces de generar externalidades positivas que incentiven la localización de otras actividades.

Para Loreto, la teoría de los polos de crecimiento plantea un problema de fondo: la región carece, hasta la fecha, de una industria o cluster productivo con la masa crítica necesaria para generar efectos de arrastre significativos sobre el resto de la economía regional. La extracción petrolera históricamente el sector más dinámico no ha generado encadenamientos productivos internos sustanciales, en parte porque la mayor parte del procesamiento y comercialización se realiza fuera de la región. La política de incentivos fiscales, en este contexto, puede interpretarse como un intento de sustituir parcialmente la ausencia de un polo privado de crecimiento mediante la inyección de inversión pública en infraestructura social y económica.

La teoría de la causación circular acumulativa, propuesta por Gunnar Myrdal (1957), ofrece otro ángulo analítico relevante. Myrdal argumentó que los mercados, librados a su propia dinámica, tienden a ampliar y no a reducir las disparidades regionales. Los efectos de "backwash" la atracción que ejercen las regiones ricas sobre los factores productivos de las regiones pobres, incluyendo capital humano superan con frecuencia los efectos de "spread" o difusión del crecimiento hacia la periferia. Esta conclusión tiene implicancias normativas directas: la convergencia regional no es un resultado espontáneo del mercado, sino el producto de políticas deliberadas de redistribución territorial.

En la misma línea, Albert Hirschman (1958) desarrolló su teoría del desarrollo desequilibrado, argumentando que las economías subdesarrolladas avanzan a través de desequilibrios deliberadamente inducidos que generan cuellos de botella y, por esa vía, presiones para la inversión. La intervención del Estado particularmente en infraestructura social y económica desempeña un rol estratégico en este esquema, en la medida en que crea las condiciones para que el sector privado pueda operar con mayor eficiencia.

1.1.2. La nueva geografía económica y sus implicancias para la Amazonía

El surgimiento de la nueva geografía económica (NGE), asociado principalmente a los trabajos de Paul Krugman desde inicios de la década de 1990, supuso una renovación sustancial del análisis espacial del desarrollo. El modelo centro-periferia de Krugman (1991) demostró que, bajo determinadas condiciones de economías de escala y costos de transporte, la concentración

espacial de la actividad económica es un resultado de equilibrio estable: una vez que se establece, tiende a reforzarse a través de mecanismos de causación circular (mercado de trabajo ampliado, mayor variedad de inputs, acceso a mercados locales de gran tamaño). Esta conclusión tiene una implicancia directa para regiones periféricas como Loreto: la superación de la trampa de bajo desarrollo requiere una ruptura deliberada del equilibrio adverso, que difícilmente puede producirse sin intervención externa sea del Estado central o de organismos internacionales de financiamiento.

La investigación de Genta et al. (2022) sobre el panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe confirma esta perspectiva en el contexto regional. Los autores documentan que las disparidades económicas y sociales entre territorios muestran signos de agravamiento en varios países de la región, y advierten que "esta situación puede expandirse en los próximos años, de no mediar políticas de desarrollo territorial nacionales" (Genta et al., 2022, p. 36). Más aún, identifican entre los factores explicativos de las brechas no solo las distancias físicas, sino "aspectos estructurales como la carencia de servicios de salud, educación, trabajo, entre otras" (Genta et al., 2022, p. 45). Este diagnóstico es perfectamente aplicable a Loreto, donde los indicadores de acceso a servicios básicos se encuentran consistentemente por debajo de la media nacional.

1.1.3. El enfoque del desarrollo humano y las capacidades

Un tercer pilar teórico que fundamenta el análisis de este libro es el enfoque del desarrollo humano, formulado originalmente por Mahbub ul Haq y Amartya Sen, y desarrollado institucionalmente a través de los Informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde este enfoque, el desarrollo no puede reducirse al crecimiento del PIB o del gasto público agregado: su dimensión sustantiva es la expansión de las capacidades y libertades de las personas para llevar vidas que tienen razón de valorar (Sen, 1999).

Las capacidades centrales que Sen identifica incluyendo la salud, la educación, la integridad corporal, el control sobre el propio entorno político y material dependen en gran medida de la provisión de bienes públicos por parte del Estado. El cierre de brechas en salud, educación y vivienda que constituye el objetivo explícito de la Ley N° 30897 es, desde este enfoque, no solo una meta de política fiscal sino una condición de justicia distributiva. La evaluación del

impacto de la ley no puede limitarse, por tanto, a los montos presupuestarios ejecutados: debe preguntarse en qué medida esa ejecución ha contribuido a expandir las capacidades de la población loreana.

1.2. Inversión Pública: Fundamentos, Modalidades y Sistemas de Gestión

1.2.1. Definición y alcances de la inversión pública

La inversión pública puede definirse, en términos generales, como el conjunto de gastos del Estado orientados a la formación de capital físico y humano que genera capacidad productiva, mejora la dotación de infraestructura básica y contribuye al cierre de brechas sociales. A diferencia del gasto corriente destinado al funcionamiento ordinario del aparato estatal, la inversión pública tiene vocación de permanencia y genera activos con vida útil extendida que prestan servicios a la población durante períodos prolongados.

En el ordenamiento jurídico peruano, la inversión pública se gestiona a través del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), creado por el Decreto Legislativo N° 1252 de 2016 y reglamentado mediante la Directiva General 001-2019-EF/63.01. Este sistema sustituyó al antiguo Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), con el objetivo de simplificar y agilizar el ciclo de inversión sin sacrificar la calidad técnica y la pertinencia social de los proyectos.

El ciclo de inversión en Invierte.pe comprende cuatro fases: (i) Programación Multianual de Inversiones (PMI), que articula la planificación estratégica y el presupuesto en una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas; (ii) Formulación y Evaluación, que incorpora estudios de preinversión a nivel de perfil para evaluar la viabilidad técnica y económica de los proyectos; (iii) Ejecución, que comprende tanto la ejecución financiera (desembolso de recursos) como la ejecución física (avance de obras y actividades); y (iv) Funcionamiento, que corresponde al período de operación y mantenimiento del activo generado.

Espiritu (2023) define el presupuesto de inversión pública como el "conjunto de recursos asignados para la ejecución de proyectos de inversión, integrados en los presupuestos de cada entidad pública". Esta definición subraya el carácter institucional de la inversión pública: los recursos no fluyen

directamente a los proyectos, sino que son intermediados por entidades presupuestarias que deben seguir procedimientos normativos específicos para su programación, aprobación y ejecución. La calidad de esta intermediación institucional la capacidad de gasto de las entidades ejecutoras es, por tanto, una variable determinante del impacto real de la inversión pública.

1.2.2. Inversión pública y reducción de brechas de infraestructura

El Plan Nacional de Competitividad y Productividad (Decreto Supremo N° 237-2019-EF) estableció como objetivo prioritario número uno "dotar al país de infraestructura económica y social de calidad". Este objetivo reconoce que la brecha de infraestructura entendida como la diferencia entre la dotación actual y el nivel requerido para satisfacer la demanda social y productiva constituye uno de los principales obstáculos al desarrollo sostenible del Perú. Las medidas contempladas en este plan se centran en "aumentar la infraestructura y mejorar la gestión de todas las etapas de inversión, abordando los principales obstáculos y avanzando hacia la reducción de las brechas".

Para Loreto, la magnitud de estas brechas es particularmente severa. Según el Ministerio de Salud (MINSA, 2022), el diagnóstico de brechas de infraestructura y equipamiento del sector salud muestra déficits críticos en establecimientos de salud, equipamiento médico y recursos humanos especializados. En el sector educativo, la cobertura de educación inicial y secundaria en áreas rurales que representan la mayor parte del territorio loreto registra indicadores significativamente inferiores a la media nacional. La brecha en vivienda digna, por su parte, se expresa en altas tasas de hacinamiento y en la precariedad de los materiales de construcción predominantes en las comunidades ribereñas.

El suministro de servicios de infraestructura requiere, según el Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658), una planificación y priorización eficaces que garanticen la sostenibilidad de las inversiones mediante un enfoque de desarrollo territorial y resiliencia. Esta exigencia es especialmente pertinente en Loreto, donde las condiciones geográficas y climáticas generan mayores costos de construcción y mantenimiento que en otras regiones del país.

1.2.3. La Nueva Gestión Pública y la eficiencia del gasto

El debate sobre la eficiencia de la inversión pública se inscribe en un contexto teórico más amplio: el de las reformas denominadas Nueva Gestión Pública (New Public Management, NPM). Lapuente y Van de Walle (2020) definen las reformas de la NGP como un "estilo de organización de los servicios públicos hacia la eficiencia y eficacia de los productos", y señalan que su aplicación efectiva depende en gran medida de las características institucionales de cada contexto nacional y subnacional.

El proceso de modernización del Estado peruano, iniciado formalmente con la Ley N° 27658 de 2002, asumió muchos de los principios de la NGP: orientación a resultados, descentralización, simplificación administrativa, rendición de cuentas y medición del desempeño. Sin embargo, la implementación de estos principios ha sido desigual entre niveles de gobierno y entre regiones. Los gobiernos regionales creados precisamente como parte del proceso descentralizador han enfrentado dificultades estructurales para absorber y ejecutar eficientemente los recursos transferidos, incluyendo deficiencias en la capacidad técnica del personal, debilidades en los sistemas de información y compras, y fragmentación institucional.

Espiritu (2023) analiza específicamente los factores críticos que afectan y limitan la efectividad de la ejecución de inversiones en un gobierno regional durante el período 2019–2021, identificando como obstáculos principales la capacidad técnica insuficiente de los equipos de formulación y ejecución, la alta rotación de funcionarios claves, la complejidad de los procedimientos normativos y la falta de articulación entre las fases del ciclo de inversión. Estos hallazgos son directamente relevantes para comprender las dificultades que el Gobierno Regional de Loreto ha enfrentado para ejecutar eficientemente los mayores recursos disponibles a partir de la Ley N° 30897.

1.3. Política Fiscal, Incentivos Tributarios y Desarrollo Territorial

1.3.1. Fundamentos de la política fiscal con fines de desarrollo

La política fiscal entendida como el conjunto de decisiones sobre ingresos y gastos públicos es uno de los principales instrumentos mediante los cuales el

Estado interviene en la economía para promover el desarrollo. Salazar-Xirinachs (2023), secretario ejecutivo de la CEPAL, ha señalado que "la política fiscal debe contribuir no solo a navegar las necesidades y urgencias del corto plazo, sino también las transformaciones de los modelos de desarrollo en el más largo plazo, incluyendo tanto aspectos de crecimiento como de reducción de desigualdades". Esta perspectiva integral contrasta con visiones más restringidas que reducen la política fiscal a su función de estabilización macroeconómica.

En el contexto latinoamericano, la CEPAL (2022) ha subrayado la necesidad de articular la política fiscal con estrategias de transformación productiva que permitan superar las trampas del desarrollo basado en la exportación de recursos naturales. Para regiones como Loreto, cuya economía depende en gran medida de la extracción petrolera y de las transferencias del gobierno central, esta articulación es especialmente urgente. La política fiscal no puede limitarse a recaudar y redistribuir: debe contribuir activamente a modificar la estructura productiva hacia actividades con mayor valor agregado y mayor capacidad de generación de empleo local.

Barreix y Velayos (2021) identifican cinco argumentos principales que justifican los incentivos tributarios como instrumento de desarrollo: compensación de fallas de mercado; compensación de disparidades regionales en la dotación de recursos de movilidad restringida; compensación por debilidades institucionales del país; competencia tributaria para atraer inversión externa en un contexto de alta movilidad del capital; e interacción estratégica entre incentivos públicos y decisiones del sector privado orientada a cambios en la estructura productiva. En el caso de Loreto, los tres primeros argumentos son claramente aplicables: la región presenta fallas de mercado severas derivadas de sus costos logísticos estructurales, disparidades regionales pronunciadas respecto a otras regiones del país, y debilidades institucionales que limitan su atractivo para la inversión privada.

1.3.2. El reintegro tributario y el fideicomiso en el marco de la política amazónica peruana

La política fiscal amazónica peruana tiene una larga historia que se remonta a décadas anteriores a la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonia (Ley N° 27037, de 1998). A lo largo de este período, el Estado ha

ensayado distintos mecanismos de incentivo con resultados mixtos. El reintegro tributario del IGV establecido en el artículo 48° del Texto Único Ordenado de la Ley del IGV y Selectivo al Consumo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 055-99-EF fue durante dos décadas el instrumento central de la política de incentivos fiscales en la región selva.

El reintegro tributario es, en esencia, un mecanismo de devolución del IGV pagado por comerciantes de la región al adquirir bienes en el resto del país. Melgar (2021) explica que este beneficio "posibilita a los comerciantes de la región obtener una devolución equivalente al monto del IGV que pagaron por ciertos bienes que compraron a sujetos que tienen incidencia en el resto del país". La racionalidad económica del mecanismo es clara: al eliminar la carga del IGV sobre los bienes consumidos en la región, se reduce el precio de venta al consumidor final, compensando parcialmente el encarecimiento derivado de los costos logísticos.

Sin embargo, la experiencia acumulada reveló una serie de limitaciones estructurales del reintegro tributario. En primer lugar, el beneficio favorecía principalmente a los comerciantes formales con capacidad para gestionar los trámites de devolución, dejando fuera a gran parte del aparato comercial informal que caracteriza a las economías amazónicas. En segundo lugar, la devolución requería la disponibilidad de liquidez por parte de la administración tributaria, generando incertidumbre en el flujo de caja de los beneficiarios. En tercer lugar y quizás más importante, el mecanismo no garantizaba que los recursos "devueltos" se tradujesen en inversión productiva o en mejora de servicios públicos: simplemente reducía la carga fiscal de individuos y empresas sin un compromiso explícito de reinversión.

La experiencia de la región San Martín resultó determinante en el cambio de paradigma. Grández (2018) documenta que la sustitución del reintegro tributario por un fondo de desarrollo en San Martín provocó que la región creciera entre 2006 y 2015 un 2.4% más de lo que habría crecido si los beneficios fiscales individuales hubiesen continuado vigentes. Este resultado sugiere que la canalización colectiva de los recursos hacia inversión pública generó un multiplicador del desarrollo significativamente mayor que la devolución individual del IGV.

La Ley N° 30897 adoptó este modelo para Loreto, con la diferencia de que las condiciones geográficas y socioeconómicas de Loreto son más adversas que las de San Martín. Melgar (2021) advierte que "Loreto no goza de las mismas características geográficas y económicas que San Martín, está en situación desfavorecida, y se hace necesario mayor inversión que beneficie a su población". Esta advertencia resulta relevante para interpretar los resultados de la presente investigación: el modelo del fideicomiso puede ser conceptualmente superior al reintegro tributario, pero su efectividad depende de la capacidad institucional para ejecutarlo eficientemente y orientarlo hacia las brechas más críticas.

1.3.3. Efectos fiscales y distributivos de los incentivos tributarios regionales

La literatura especializada sobre los efectos de los incentivos fiscales regionales en el Perú muestra resultados heterogéneos que dependen del contexto de aplicación. Alayo (2016, citado en Melgar, 2021) señala que los beneficios tributarios "están orientados a ayudar a los países a alcanzar metas económicas y sociales que impulsa al progreso y el crecimiento". Sin embargo, la efectividad de estos beneficios no es automática: depende de que los agentes económicos tengan acceso a la información sobre los mecanismos disponibles y de que las condiciones institucionales permitan su aprovechamiento.

Baygorrea y Flores (2021) encontraron que la supresión de la devolución del IGV en Loreto tendría un impacto económico positivo al aumentar la productividad regional y el crecimiento económico. Esta conclusión contrasta con la preocupación expresada por otros autores acerca de los efectos regresivos de eliminar un beneficio que, aunque imperfecto, compensaba parcialmente el mayor costo de vida en la región. Perez y Sanchez (2020) documentaron que los beneficios de la exención del IGV relacionados con el crecimiento social en las canastas familiares "no se reflejaron en el precio de los bienes ya que los comerciantes minoristas adquieren bienes en las jurisdicciones tributarias del IGV", lo que reducía su impacto distributivo efectivo.

Galarza (2019), en un estudio sobre incentivos fiscales para entidades de economía popular solidaria en Ecuador, identificó el riesgo de que los beneficiarios "abusen de los beneficios de la exención fiscal", generando costos fiscales superiores a los beneficios sociales obtenidos. Esta observación apunta a

la importancia de los mecanismos de control y evaluación que deben acompañar cualquier política de incentivos tributarios para garantizar su eficiencia social.

1.4. Brechas Sociales y Desarrollo en la Amazonía Peruana

1.4.1. Concepto y medición de las brechas sociales

El concepto de brecha social central en la evaluación del impacto de la Ley N° 30897 puede definirse como la diferencia entre la situación actual de provisión de servicios o condiciones de vida y un estándar de referencia considerado adecuado para garantizar el bienestar y el ejercicio de derechos básicos. Zambrano (2009, citado en esta investigación) define las brechas sociales como "disparidades en la disponibilidad de escasos recursos y esfuerzos para que la sociedad esté satisfecha", y las relaciona con los conceptos de exclusión e inclusión social: la exclusión como la designación de un grupo en oposición a necesidades que deben ser satisfechas equitativamente, y la inclusión como el desarrollo de procedimientos y políticas que buscan el acceso equitativo a los recursos.

En el marco del sistema Invierte.pe, las brechas se miden sectorialmente y sirven como insumo para la Programación Multianual de Inversiones. La identificación y cuantificación de brechas en salud, educación, saneamiento, transporte, vivienda y otros sectores permite priorizar las inversiones en función de las necesidades más urgentes y de la población potencialmente beneficiaria. La medición rigurosa de brechas es, por tanto, no solo un ejercicio técnico sino una decisión de política distributiva: qué sectores y qué poblaciones se priorizan en la asignación del presupuesto público.

1.4.2. Brecha educativa

La brecha educativa se refiere a las diferencias en acceso, trayectoria, progreso y resultados educativos dentro del proceso de desarrollo. Jiménez (2022) identifica las diversas barreras que impiden que los niños desde edades tempranas reciban una educación digna y de calidad. En Loreto, estas barreras son múltiples y profundas. La dispersión geográfica de las comunidades muchas de ellas accesibles únicamente por río dificultan la dotación y el mantenimiento de infraestructura educativa adecuada. La retención de docentes calificados en

áreas rurales enfrenta el obstáculo adicional de los costos de vida elevados y la falta de incentivos suficientes.

Los indicadores de logros educativos en Loreto se encuentran consistentemente entre los más bajos del país. Las evaluaciones nacionales muestran porcentajes de comprensión lectora y razonamiento matemático en niveles satisfactorios significativamente menores que la media nacional. La inversión en infraestructura educativa aulas, laboratorios, servicios básicos en instituciones educativas es una condición necesaria, aunque no suficiente, para superar esta brecha: se requiere también mejorar la formación docente, actualizar los currículos y fortalecer los sistemas de supervisión pedagógica.

1.4.3. Brecha de salud

La brecha de salud es identificada por Jiménez (2023) como un "grupo de diferencias existentes por condición de género basadas en el bienestar físico, psicológico, social y espiritual que son susceptibles de ser evitables". En términos más amplios, la brecha de salud en Loreto se expresa en indicadores de mortalidad infantil, desnutrición crónica, morbilidad por enfermedades prevenibles y acceso a establecimientos de salud que superan significativamente los promedios nacionales.

El MINSA (2022) ha documentado que "la mala salud no solo reduce los ingresos y los costos, sino que también impacta la salud demográfica y económica, la calidad del capital humano y la productividad del país". Esta perspectiva subraya la naturaleza sistémica de la brecha de salud: no es solo un problema humanitario, sino un obstáculo al desarrollo económico sostenido. La inversión en infraestructura de salud establecimientos, equipamiento, sistemas de referencia y contrarreferencia es una condición indispensable para reducir esta brecha, aunque debe complementarse con intervenciones en determinantes sociales como agua potable, saneamiento y nutrición.

1.4.4. Brecha de vivienda

La brecha de vivienda en Loreto se expresa principalmente en la precariedad de los materiales de construcción predominantes en las viviendas rurales y periurbanas, el hacinamiento y la falta de acceso a servicios básicos como agua potable y saneamiento. La geografía inundable de gran parte del

territorio loretano condiciona los patrones de asentamiento y genera necesidades específicas de infraestructura de vivienda que difieren sustancialmente de las del resto del país.

La inversión pública en vivienda en Loreto presenta el reto adicional de articularse con políticas de ordenamiento territorial que reconozcan las dinámicas fluviales y los patrones culturales de ocupación del espacio de las comunidades indígenas y ribereñas. La dotación de viviendas dignas no puede limitarse al aspecto físico de la construcción: debe incorporar consideraciones sobre la sostenibilidad ambiental, la resiliencia ante inundaciones y la adecuación cultural.

1.5. Antecedentes Empíricos de Investigación

1.5.1. Antecedentes nacionales

La investigación de Briceño y Távara (2021) analizó el impacto de la Ley de Beneficios Tributarios de Promoción de Inversiones Amazónicas (Ley N° 27037) en el sector comercial de la provincia de Bongará, en la región Amazonas. El estudio, de tipo aplicado, diseño no experimental y nivel correlacional, encontró que los beneficios fiscales de la ley tienen un impacto positivo en el sector comercial, pero que la economía amazónica no ha aprovechado plenamente estos beneficios "debido al desconocimiento e informalidad de la provincia". Este hallazgo es relevante para el presente análisis porque subraya que el potencial de los incentivos fiscales está condicionado por el nivel de formalización y de capacidad institucional del entorno en que se aplican.

Baygorrea y Flores (2021) realizaron un estudio de tipo básico, diseño no experimental y nivel descriptivo sobre el impacto fiscal y financiero de los retiros de IGV en empresas del sector retail de Loreto durante 2019. Sus conclusiones sugieren que la eliminación de las devoluciones de IGV aumentaría la productividad regional y el crecimiento económico, en la medida en que los recursos así liberados se canalizaran hacia inversión productiva. Este antecedente respalda parcialmente la racionalidad del modelo del fideicomiso adoptado por la Ley N° 30897.

Melgar (2021) desarrolló una investigación sobre el reintegro tributario en la región selva y su impacto en la recaudación tributaria. Concluyó que durante el período 1999–2016, las devoluciones de impuestos representaron casi un tercio

de los ingresos tributarios totales de la región, y que la administración tributaria incurría en costos significativos para procesarlas. Asimismo, documentó que la experiencia exitosa de San Martín, donde el reintegro fue sustituido por un fideicomiso, implicó "la finalización de obras y el financiamiento de otros proyectos", aunque advirtió que Loreto no goza de las mismas condiciones favorables que San Martín.

Perez y Sanchez (2020) analizaron los efectos de la Ley N° 27037 en el distrito de Lonya Grande, región Amazonas, encontrando que los beneficios de la exención del IGV no se reflejaron en la reducción de precios para los consumidores finales debido a la intermediación de comerciantes minoristas que incorporaban el impuesto en sus precios de venta. Concluyeron que los grandes inversores quedan fuera de los requisitos de la ley y que la principal fuente de crecimiento económico local la exportación de café a través de cooperativas tampoco puede acogerse a los incentivos fiscales.

Díaz y Ramírez (2019) establecieron vínculos entre la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía y el crecimiento económico de los contribuyentes acogidos en la provincia de San Martín durante 2018. Sus hallazgos indicaron que el 88.7% de la variación del crecimiento económico de San Martín se explica por las industrias de energía, saneamiento, transporte y salud, confirmando que la inversión en sectores de infraestructura básica tiene efectos multiplicadores sobre el desarrollo económico regional.

Marchetti (2016) analizó las políticas de inversión pública y privada en el desarrollo económico y social del Perú durante el período 2006–2015, en una perspectiva más amplia que los estudios sectoriales anteriores. Sus conclusiones destacan la complementariedad entre la inversión pública en infraestructura y la inversión privada en actividades productivas, y subrayan que la eficiencia del gasto público depende tanto del monto invertido como de la calidad de las instituciones que gestionan los recursos.

1.5.2. Antecedentes internacionales

Galarza (2019) investigó los incentivos fiscales establecidos para entidades de economía popular solidaria en Ecuador, encontrando que muchas organizaciones abusaban de los beneficios de exención fiscal al confundir las utilidades de sus entidades con las de organizaciones empresariales ordinarias.

La conclusión principal del estudio es que los incentivos tributarios deben acompañarse de mecanismos de socialización, capacitación y control que garanticen su uso apropiado.

En el plano conceptual, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2009) define la promoción de la inversión como el conjunto de "actividades y medidas para crear condiciones favorables para la inversión extranjera en un país, con el propósito específicamente de fomentar la inversión extranjera ya sea en el interior o exterior a través de medidas específicas acordadas". Esta definición amplia abarca tanto los incentivos fiscales como las mejoras en el entorno institucional y regulatorio, subrayando que la competitividad para la atracción de inversiones no puede reducirse a la dimensión tributaria.

El Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT, 2016) ha documentado que el proceso de recaudación tributaria no es solo un ejercicio técnico-administrativo, sino que involucra "el registro de contribuyentes, la recepción y verificación de documentos, el procesamiento de cuentas, la devolución de créditos fiscales, la contabilidad de ingresos y el control de obligaciones". La sustitución del reintegro tributario por el fideicomiso eliminó varias de estas etapas del ciclo de procesamiento, reduciendo la carga administrativa tanto para la SUNAT como para los contribuyentes.

Lapiente y Van de Walle (2020) analizaron los efectos de las reformas de Nueva Gestión Pública sobre la calidad de los servicios públicos en perspectiva comparada, encontrando que los resultados dependen críticamente de las características institucionales del contexto de aplicación. En países con instituciones débiles, las reformas de NGP pueden generar efectos contrarios a los deseados: fragmentación, falta de coordinación y mayor corrupción. Este hallazgo es relevante para evaluar la implementación de la Ley N° 30897 en un contexto como el de Loreto, caracterizado por instituciones públicas subnacionales con capacidades técnicas y financieras limitadas.

1.6. Marco Conceptual

1.7. Definición de Términos Clave

El análisis desarrollado en este libro se apoya en un conjunto de conceptos cuya delimitación precisa es indispensable para garantizar la coherencia y rigor

del razonamiento. A continuación, se presentan las definiciones operacionales de los términos fundamentales utilizados a lo largo del texto.

Beneficios tributarios: Reducción de las obligaciones tributarias relacionadas con los impuestos que el gobierno otorga a algunos contribuyentes para ayudarlos a alcanzar metas económicas y sociales que apoyen el crecimiento y el desarrollo nacional. Incluyen incentivos fiscales, exoneraciones tributarias, deducciones y tratamientos especiales (Alayo, 2016, citado en Melgar, 2021).

Brechas sociales: Disparidades en la disponibilidad de recursos escasos necesarios para la satisfacción de las necesidades sociales básicas. Se expresan en indicadores de acceso diferencial a servicios de salud, educación, vivienda, agua y saneamiento, entre otros, que dan lugar a los fenómenos de exclusión e inclusión social (Zambrano, 2009).

Canon: Recurso determinado proveniente de la explotación de recursos naturales (petróleo, gas, minería, etc.) que es transferido por el gobierno central a los gobiernos regionales y locales del área de influencia de la actividad extractiva. En el caso de Loreto, el canon petrolero constituye la principal fuente de recursos determinados y es el mecanismo de financiamiento del fideicomiso creado por la Ley N° 30897.

Desarrollo económico: Proceso que implica un aumento sostenido en la cantidad de ingresos reales que recibe una sociedad a lo largo del tiempo, acompañado de mejoras en la estructura productiva y en el bienestar general de la población. Es un proceso inherente que implica la expansión continua del potencial económico (Castillo, 2011).

Desempeño: En el contexto de la política pública, se refiere al logro de objetivos relacionados con la provisión de bienes o servicios a la población, en contraposición a las actividades administrativas internas del gobierno. El análisis del desempeño institucional evalúa en qué medida los recursos públicos se traducen en resultados tangibles para la ciudadanía (Guzmán, 2005).

Fideicomiso de inversión: Mecanismo financiero creado por la Ley N° 30897 mediante el cual los recursos sustitutos del reintegro tributario del IGV son depositados en un fideicomiso administrado por una entidad financiera pública y transferidos periódicamente al Gobierno Regional de Loreto para su incorporación en el presupuesto institucional como recursos determinados.

Inversión pública: La ejecución de inversiones públicas sustentada en los recursos depositados en el fideicomiso e incorporados en el presupuesto institucional del Gobierno Regional de Loreto en la fuente de financiamiento de recursos determinados (art. 3, Ley N° 30897). Comprende los activos no financieros generados mediante proyectos de inversión en el marco del sistema Invierte.pe.

Presupuesto de inversión pública: Conjunto de recursos asignados para la ejecución de proyectos de inversión, integrados en los presupuestos de cada entidad pública (Espiritu, 2023). En el contexto de este estudio, se analiza específicamente el presupuesto ejecutado en activos no financieros como indicador de la inversión pública materializada.

Promoción de la inversión: Actividades y medidas para crear condiciones favorables para la inversión, con el propósito de fomentar tanto la inversión extranjera directa como la inversión nacional, mediante medidas específicas acordadas por las partes involucradas (UNCTAD, 2009).

Recursos determinados: Fuente de financiamiento del presupuesto público que comprende los ingresos no tributarios generados por los gobiernos regionales y locales, incluyendo el canon y sobrecanon, las regalías, las participaciones y los fideicomisos. Se distinguen de los recursos ordinarios, que son las transferencias del tesoro público.

Recursos ordinarios: Fuente de financiamiento del presupuesto público que comprende las transferencias del tesoro público (recursos del gobierno central) hacia los gobiernos regionales y locales. Financian principalmente el gasto corriente (remuneraciones, bienes y servicios) y, en menor medida, proyectos de inversión.

Reintegro tributario: Incentivo estipulado en el artículo 48° del TUO de la Ley del IGV (Decreto Supremo N° 055-99-EF) que permite a los comerciantes de la región selva obtener una devolución equivalente al IGV pagado por bienes adquiridos a sujetos del resto del país. Fue el principal mecanismo de incentivo fiscal en Loreto hasta su sustitución por el fideicomiso en virtud de la Ley N° 30897 (Melgar, 2021).

Sostenibilidad: Capacidad de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas

propias, entendida en sus dimensiones económica, social y ambiental (Santander Universidades, 2022).

1.8. La Economía Amazónica en el Pensamiento Económico Latinoamericano

El pensamiento económico latinoamericano ha abordado la problemática del desarrollo amazónico desde múltiples perspectivas que enriquecen el análisis de la Ley N° 30897. La escuela estructuralista de la CEPAL, fundada en los trabajos de Raúl Prebisch en la década de 1950, ofreció una explicación pionera de las razones por las cuales las economías periféricas exportadoras de materias primas tienden a empobrecerse relativamente frente a las economías industrializadas del centro: el deterioro de los términos de intercambio, la escasa elasticidad de la demanda de productos primarios y la debilidad de los encadenamientos productivos internos de las actividades extractivas configuran una trampa estructural de dependencia que el mercado no puede superar por sus propios medios.

Esta perspectiva estructuralista es directamente aplicable al caso loreto: la economía de la región ha estado históricamente atrapada en la lógica de la exportación de materias primas sin procesamiento caucho, petróleo, madera, pieles con escasos encadenamientos hacia actividades de mayor valor agregado. Los incentivos fiscales y las inversiones públicas financiadas con el fideicomiso pueden interpretarse, desde esta perspectiva, como instrumentos de política industrial ampliada orientados a superar la trampa estructural mediante la construcción deliberada de las condiciones infraestructura, capital humano, instituciones que hacen posible la diversificación productiva.

La perspectiva de la economía ecológica, desarrollada por autores como Herman Daly y Joan Martínez Alier, añade una dimensión crítica que el análisis convencional tiende a ignorar: la economía amazónica opera dentro de los límites de un ecosistema que tiene un valor ecológico global que no está capturado en los precios de mercado. La deforestación, la contaminación petrolera y la sobreexplotación de recursos pesqueros generan costos ambientales que son reales pero que no aparecen en las estadísticas de crecimiento económico ni en las cifras presupuestarias del fideicomiso. Una política de inversión pública

amazónica que no internalice estos costos ambientales es, en el mejor de los casos, incompleta; en el peor, contraproducente.

El concepto de "economía del bien común" desarrollado por el economista austríaco Christian Felber ofrece un marco normativo complementario que conecta la inversión pública con la generación de valor social más amplio que el capturado por las estadísticas convencionales. Desde esta perspectiva, el fideicomiso de la Ley N° 30897 no debe evaluarse solo por el volumen de recursos movilizados o por el crecimiento del PIB regional que eventualmente pueda generar: debe evaluarse por su contribución al bienestar multidimensional de la población loretana, incluyendo dimensiones de dignidad, seguridad, participación y sostenibilidad ambiental que trascienden las métricas económicas convencionales.

1.9. Federalismo Fiscal y Relaciones Intergubernamentales en el Perú

El análisis del impacto de la Ley N° 30897 no puede desvincularse del marco más amplio de las relaciones fiscales intergubernamentales en el Perú. El sistema fiscal peruano es formalmente unitario —el gobierno central recauda la mayoría de los impuestos y distribuye recursos hacia los gobiernos subnacionales a través de transferencias— pero incorpora elementos de federalismo fiscal que otorgan a los gobiernos regionales y locales cierta autonomía en la administración de sus ingresos propios, incluyendo los recursos del canon.

La teoría del federalismo fiscal, desarrollada principalmente por Wallace Oates (1972), argumenta que la descentralización de las decisiones de gasto público hacia los niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos puede mejorar la eficiencia de la provisión de bienes públicos, en la medida en que los gobiernos subnacionales tienen mejor información sobre las preferencias y necesidades locales que el gobierno central. Sin embargo, esta eficiencia potencial depende de que los gobiernos subnacionales tengan las capacidades institucionales necesarias para transformar esa información local en decisiones de gasto eficientes y de que los ciudadanos locales puedan ejercer mecanismos efectivos de control sobre sus representantes.

En el contexto peruano, el proceso de descentralización iniciado en 2002 transfirió competencias de gasto a los gobiernos regionales sin transferir

proporcional y simultáneamente las capacidades institucionales necesarias para ejercerlas. Este desequilibrio entre competencias formales y capacidades reales ha generado problemas persistentes de calidad del gasto en muchos gobiernos regionales. El caso de Loreto ilustra con claridad este problema: el fideicomiso de la Ley N° 30897 colocó en manos del gobierno regional recursos sin precedentes, pero la capacidad institucional para gestionarlos eficientemente no creció a la misma velocidad.

El efecto de desplazamiento de los recursos ordinarios identificado en esta investigación ($r = -0.988$) plantea interrogantes relevantes sobre el diseño del sistema de transferencias intergubernamentales en el Perú. Si el gobierno central reduce las transferencias ordinarias al Gobierno Regional de Loreto en respuesta al crecimiento de sus recursos propios vía fideicomiso, la descentralización fiscal pierde gran parte de su potencial como instrumento de mejora del bienestar regional. Para que la descentralización genere los beneficios esperados, es necesario que las reglas de distribución de las transferencias garanticen que el incremento de los recursos propios de los gobiernos subnacionales se traduzca en un incremento neto de sus capacidades de provisión de servicios, no simplemente en una redistribución del mismo nivel total de recursos.

La propuesta de establecer una regla de no reducción de las transferencias ordinarias al Gobierno Regional de Loreto formulada en el Capítulo VII busca precisamente corregir este desequilibrio en el diseño del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. Esta regla no implica que el gobierno central deba aumentar indefinidamente sus transferencias a Loreto independientemente de la evolución de los recursos del fideicomiso: implica que las transferencias deben determinarse en función de las necesidades de gasto corriente del gobierno regional y no reducirse mecánicamente como consecuencia del crecimiento de los recursos propios.

CAPÍTULO II

Marco legal e institucional de la ley
N° 30897



2.1. Antecedentes Normativos: La Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonia

El régimen de incentivos fiscales para la Amazonía peruana tiene raíces profundas en la legislación nacional. La Ley N° 27037, promulgada en diciembre de 1998, constituyó el hito normativo más importante en este campo hasta la Ley N° 30897. La Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonia estableció un régimen especial de tributación para personas naturales y jurídicas ubicadas en la región amazónica, que incluía la exoneración del Impuesto a la Renta, la exoneración del IGV en determinadas operaciones, y el ya mencionado reintegro tributario para los comerciantes de la selva.

La racionalidad de este régimen especial descansaba en el reconocimiento de que las condiciones geográficas y económicas de la Amazonia generaban desventajas competitivas objetivas respecto al resto del país. El aislamiento geográfico, los altos costos logísticos y la escasez de servicios básicos de infraestructura justificaban, desde una perspectiva de equidad territorial, un tratamiento fiscal diferenciado orientado a compensar estas desventajas y estimular la actividad económica.

Sin embargo, la evaluación de la Ley N° 27037 tras más de dos décadas de vigencia reveló resultados insuficientes. Los beneficios fiscales no habían logrado transformar estructuralmente la economía amazónica ni reducir significativamente las brechas de desarrollo respecto al resto del país. La evidencia acumulada sugería que el modelo del reintegro tributario individual era menos eficiente que un modelo de inversión pública colectiva para generar desarrollo territorial sostenido.

2.2. La Ley N° 30897: Contenido, Alcances y Vigencia

La Ley N° 30897, promulgada el 28 de diciembre de 2018 y publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de diciembre del mismo año, entró en vigor el 1 de enero de 2019. Su denominación oficial es "Ley de Promoción de la Inversión y Desarrollo del Departamento de Loreto", y su objetivo declarado es "fomentar el desarrollo económico y social de la región Loreto, promover la inversión en la región y llevar beneficios al pueblo a precios más cómodos".

El artículo 3° de la ley establece el mecanismo central de su implementación: la ejecución de inversiones públicas se sustenta en los recursos depositados en el fideicomiso, que se incorporan en el presupuesto institucional del Gobierno Regional de Loreto en la fuente de financiamiento de recursos determinados. Este artículo implica una redefinición fundamental del rol del gobierno regional: de receptor pasivo de transferencias del gobierno central, pasa a ser gestor activo de un fondo de inversión con recursos propios derivados de la actividad económica regional.

La ley amplía asimismo la aplicación del IGV para la compra de bienes extranjeros destinados al consumo en el departamento, en concordancia con la tercera disposición complementaria de la Ley N° 27037. Este ajuste busca evitar distorsiones en el mercado interno que podrían derivarse de un tratamiento diferenciado para bienes nacionales y extranjeros.

2.3. El Fideicomiso como Instrumento de Gestión de los Recursos

El fideicomiso creado por la Ley N° 30897 es el mecanismo operativo mediante el cual se canalizan los recursos sustitutos del reintegro tributario hacia la inversión pública en Loreto. Desde una perspectiva técnica, un fideicomiso es un contrato por el cual una persona el fideicomitente transfiere bienes o derechos a otra el fiduciario para que los administre en beneficio de un tercero el fideicomisario o para un fin determinado.

En el caso de la Ley N° 30897, el Estado actúa como fideicomitente a través de la SUNAT, que transfiere periódicamente al fideicomiso los recursos equivalentes al IGV que habría sido reintegrado bajo el régimen anterior. El fiduciario es una entidad financiera pública designada para administrar el fondo. El fideicomisario es el Gobierno Regional de Loreto, que recibe las transferencias del fideicomiso e incorpora los recursos en su presupuesto institucional.

La participación del fideicomiso en la estructura de los recursos determinados del Gobierno Regional de Loreto fue significativa durante el período 2019–2022. En 2020 y 2021, el fideicomiso representó el 96.29% y el 95.13% de los recursos determinados, respectivamente, lo que revela la centralidad de este mecanismo en la arquitectura financiera del gobierno regional.

2.4. El Sistema Invierte.pe y la Gestión del Ciclo de Inversión

Los recursos del fideicomiso deben ser ejecutados a través del sistema Invierte.pe, lo que implica que los proyectos de inversión financiados con estos recursos deben cumplir con todas las etapas del ciclo de inversión establecidas en la Directiva General 001-2019-EF/63.01. Este requisito garantiza que la ejecución de los recursos se realice con transparencia, eficiencia técnica y pertinencia social, pero también puede generar cuellos de botella en la ejecución cuando la capacidad institucional del gobierno regional es insuficiente para gestionar un volumen de inversión tan elevado como el generado por la Ley N° 30897.

La articulación entre el fideicomiso y el sistema Invierte.pe es, por tanto, un factor determinante de la calidad y la oportunidad del gasto. La programación multianual de inversiones debe reflejar las brechas identificadas en cada sector y asignar los recursos del fideicomiso de manera alineada con las prioridades definidas en los planes de desarrollo concertado.

2.5. La Amazonia en el Sistema Económico Peruano: Dependencia, Extractivismo y Alternativas

La economía de Loreto ha estado históricamente estructurada en torno a la explotación de recursos naturales de exportación. El ciclo del caucho que entre 1880 y 1912 convirtió a Iquitos en uno de los centros comerciales más prósperos de América del Sur dejó como herencia una economía enclave que beneficiaba a una pequeña élite comercial sin generar encadenamientos productivos duraderos ni mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población. La posterior declinación del caucho fue seguida, décadas más tarde, por el descubrimiento y explotación del petróleo, que reprodujo el patrón de enclave con algunas variantes, pero sin transformar la estructura económica subyacente.

El concepto de "maldición de los recursos" desarrollado en la literatura económica internacional para describir la paradoja de países ricos en recursos naturales, pero con bajo desarrollo humano encuentra en Loreto una ilustración regional especialmente elocuente. La región genera recursos fiscales

significativos a través del canon petrolero, pero estos recursos no han logrado transformar las condiciones estructurales de pobreza y exclusión que afectan a una proporción elevada de su población. Esta paradoja subraya que la abundancia de recursos naturales no es condición suficiente para el desarrollo: es necesario que los mecanismos de captura y redistribución de esas rentas sean eficientes y equitativos.

La Ley N° 30897, al canalizar los recursos equivalentes al IGV hacia la inversión pública regional, representa un intento de romper con la lógica extractivista que ha caracterizado históricamente la relación entre Loreto y el Estado peruano. En lugar de simplemente devolver impuestos a los comerciantes individuales reproduciendo la lógica de captura privada de la renta pública, el fideicomiso acumula estos recursos para invertirlos colectivamente en infraestructura que beneficia a toda la población. Esta es la transformación conceptual más importante del modelo: el paso de una política fiscal individualista a una política de inversión colectiva.

Sin embargo, para que este cambio conceptual se traduzca en transformación real, es necesario que la inversión colectiva se oriente efectivamente hacia las necesidades más urgentes de la población más excluida. Los datos analizados en esta investigación muestran que este paso adicional de la inversión colectiva a la inversión priorizada no se ha dado de manera sistemática durante el período 2019–2022. La diversificación de las inversiones hacia sectores distintos a los priorizados por la ley sugiere que la lógica de visibilidad política sigue primando sobre la lógica de cierre de brechas sociales.

Las alternativas al extractivismo como base del desarrollo loreto son múltiples, aunque ninguna está libre de complejidades. El ecoturismo de naturaleza aprovecha la extraordinaria biodiversidad de la región para generar ingresos con menor impacto ambiental que la extracción, pero requiere inversiones significativas en infraestructura de acceso y en formación de capital humano local. La acuicultura sostenible en particular el cultivo de paiche, gamitana y otras especies nativas tiene potencial para generar empleo y exportaciones, pero enfrenta barreras tecnológicas y de acceso a mercados que requieren apoyo público. La biomedicina y el bioprospecting aprovechamiento de la biodiversidad amazónica para el desarrollo de medicamentos, cosméticos y otros productos de alto valor representan una frontera promisorio que requiere

inversión en investigación y en marcos institucionales de protección de la propiedad intelectual de las comunidades locales.

La inversión pública financiada con el fideicomiso de la Ley N° 30897 puede contribuir a sentar las bases para estas actividades alternativas, en la medida en que mejore la educación generando fuerza de trabajo calificada, la salud reduciendo el ausentismo laboral y la conectividad reduciendo los costos de acceso a los mercados. La visión de largo plazo del fideicomiso no debería limitarse al cierre de brechas de infraestructura existente, sino extenderse a la creación de las condiciones para una estructura económica más diversificada y resiliente.

2.6. Gobernanza Regional y Capacidad Institucional del Gobierno Regional de Loreto

La gobernanza regional en Loreto presenta características que la distinguen de otras regiones del país. La combinación de una geografía que dificulta la supervisión y el control, una economía históricamente dominada por actividades extractivas con presencia limitada del Estado, y una sociedad civil fragmentada entre múltiples actores comunidades indígenas, colonos, empresas extractivas, ONG, iglesias crea un entorno institucional complejo donde la gestión eficiente de los recursos públicos enfrenta desafíos particulares.

La creación del Gobierno Regional de Loreto en el marco del proceso de descentralización iniciado en 2002 supuso la transferencia formal de competencias en sectores como salud, educación, infraestructura y fomento productivo. Sin embargo, esta transferencia formal no estuvo acompañada de una transferencia real de capacidades: el gobierno regional heredó atribuciones que no podía ejercer plenamente por carecer de los recursos humanos, los sistemas de gestión y los procedimientos institucionales necesarios. Espiritu (2023) documenta que la alta rotación de personal en posiciones técnicas clave es uno de los principales factores que limitan la efectividad de la gestión de inversiones en los gobiernos regionales peruanos, un problema que se agudiza en Loreto por las condiciones de vida en la región que dificultan la retención de profesionales calificados.

La gestión del fideicomiso de la Ley N° 30897 impone al Gobierno Regional de Loreto exigencias institucionales que superan las capacidades

actualmente disponibles. La programación multianual de inversiones que debe identificar y priorizar proyectos en función de indicadores de brecha verificables requiere capacidades de análisis sectorial y de planificación estratégica que no se construyen de un año a otro. La formulación de proyectos de inversión de calidad técnica adecuada que deben pasar por la revisión del sistema Invierte.pe requiere ingenieros, economistas y especialistas sectoriales con dominio de los procedimientos normativos. La ejecución eficiente de los proyectos que implica gestionar contratos de obras civiles en condiciones logísticas adversas requiere capacidades de supervisión técnica y de gestión contractual difíciles de desarrollar sin un proceso sistemático de formación y de retención de talentos.

El fortalecimiento institucional del Gobierno Regional de Loreto no es, por tanto, un objetivo secundario o accesorio de la política de inversión pública: es una condición de su efectividad. Sin capacidades institucionales adecuadas, la disponibilidad de recursos extraordinarios vía fideicomiso puede generar presiones para la ejecución apresurada de proyectos de baja calidad, con consecuencias negativas sobre la durabilidad de la infraestructura construida y sobre la sostenibilidad de los servicios públicos generados.

CAPÍTULO III

Variables, hipótesis y diseño metodológico



3.1. Variables de la Investigación y su Operacionalización

La investigación se estructura en torno a dos variables principales: la inversión pública y el desarrollo generado. La variable inversión pública se operacionaliza a través de los recursos percibidos por el fideicomiso, su uso en activos no financieros y su distribución por niveles de gobierno. Los indicadores específicos son: el tamaño del recurso adicional proveniente del fideicomiso, el grado de dispersión de la inversión en activos no financieros y la distribución por niveles de gobierno (nacional, regional y local).

La variable desarrollo generado se operacionaliza a través de las brechas por sectores priorizados educación, salud y vivienda y la concentración del canon vía fideicomiso en dichos sectores. Los indicadores específicos son el tamaño de las brechas en los sectores priorizados y el grado de concentración de los recursos del fideicomiso en esos sectores. El instrumento de recolección utilizado fue la hoja cuantitativa de datos históricos, con información extraída de la base de transparencia económica del MEF.

3.2. Hipótesis de la Investigación

La hipótesis general de la investigación es: existe diferencia significativa en el presupuesto ejecutado en activos por sectores priorizados con alta brecha educación, salud y vivienda, por fuente canon vía fideicomiso, a nivel del gobierno regional, en el departamento de Loreto, durante el período 2019–2022.

Las hipótesis específicas son dos. La primera: existe correlación entre el presupuesto ejecutado en activos no financieros por recursos ordinarios y por fuente canon vía fideicomiso, ambos a nivel de gobierno regional, en el departamento de Loreto, período 2019–2022. La segunda: existe correlación entre el presupuesto ejecutado en activos no financieros por toda fuente y tres niveles de gobierno, y por fuente canon vía fideicomiso a nivel del gobierno regional, en el departamento de Loreto, período 2019–2022.

3.3. Tipo y Diseño de la Investigación

La investigación es de tipo correlacional, explicativo, no experimental y empírico. El diseño no experimental implica que no se manipularon deliberadamente las variables: se observaron los fenómenos en su contexto

natural para analizarlos. La perspectiva temporal es longitudinal, dado que el análisis abarca el período 2019–2022 en series temporales anuales.

3.4. Población y Muestra

La población de la investigación está constituida por toda la información disponible y los datos estadísticos sobre fideicomiso, recursos determinados, presupuesto ejecutado y activos no financieros del período 2019–2022 para el departamento de Loreto. La muestra está conformada por los datos estadísticos correspondientes a recursos determinados, presupuesto ejecutado en activos no financieros del Gobierno Regional de Loreto en el período 2019–2022, que comprenden un total de 234 procesos de inversión.

3.5. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos

La técnica principal de recolección de datos fue la observación documental de fuentes secundarias, específicamente la base de datos de transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El instrumento utilizado fue la hoja cuantitativa de datos históricos, diseñada para sistematizar la información presupuestaria por fuente de financiamiento, nivel de gobierno, sector de destino y período anual.

3.6. Técnicas de Procesamiento y Análisis de Datos

El procesamiento de datos incluyó técnicas estadísticas descriptivas e inferenciales. Para el análisis descriptivo se utilizaron tablas de frecuencias, índices de variación y proporciones porcentuales. Para el análisis inferencial se aplicaron dos pruebas estadísticas: la prueba de correlación de Pearson (con prueba t para el coeficiente de correlación) para evaluar las hipótesis específicas, y la prueba Chi-cuadrado (χ^2) para evaluar la hipótesis general. El nivel de significancia utilizado fue $\alpha = 0.05$.

3.7. Aspectos Éticos

La investigación se sustentó en el respeto a los principios éticos de la investigación científica: veracidad en el manejo de los datos, transparencia en los procedimientos metodológicos, honestidad en la presentación de los resultados y

reconocimiento explícito de las fuentes utilizadas. Toda la información presupuestaria utilizada proviene de fuentes públicas oficiales del MEF, por lo que no existió compromiso con información confidencial ni riesgo de vulneración de derechos de privacidad.

3.8. Análisis Comparado: Loreto vs. San Martín en el Modelo del Fideicomiso

La comparación entre los resultados del modelo del fideicomiso en San Martín y en Loreto es reveladora de los factores que condicionan el éxito de esta política. San Martín adoptó el fideicomiso a mediados de la primera década del siglo XXI, en un contexto de relativa estabilidad institucional, conectividad terrestre creciente con la culminación del tramo Tarapoto-Juanjuí de la Carretera Fernando Belaúnde Terry, y una economía diversificada con una base exportadora en café y cacao de creciente relevancia. El fideicomiso encontró en San Martín un entorno institucional y productivo más receptivo para generar efectos multiplicadores.

Loreto, en contraste, presenta condiciones de partida significativamente más adversas: mayor aislamiento geográfico, mayor dependencia de una sola fuente extractiva (el petróleo), menor diversificación productiva, mayor dispersión poblacional y como consecuencia de todo lo anterior mayor costo unitario de provisión de servicios públicos. Melgar (2021) es explícito al señalar que estas diferencias hacen inadecuada la transferencia directa del modelo de San Martín a Loreto sin adaptaciones significativas. En particular, el monto de recursos requerido para cerrar las mismas brechas en Loreto es sustancialmente mayor que en San Martín, dado que los costos logísticos de construcción y dotación de infraestructura son estructuralmente más elevados.

Sin embargo, sería un error concluir de esta comparación que el fideicomiso es un instrumento inapropiado para Loreto. La conclusión correcta es que el fideicomiso debe implementarse en Loreto con adaptaciones específicas que reconozcan las particularidades geográficas e institucionales de la región. Estas adaptaciones incluyen: criterios de priorización que ponderen los mayores costos unitarios de provisión en zonas remotas; mecanismos de coordinación intergubernamental que garanticen la complementariedad de los recursos del fideicomiso con los de los niveles nacional y local; y estrategias de fortalecimiento

institucional que eleven la capacidad del gobierno regional para gestionar eficientemente los recursos disponibles.

La comparación también revela lecciones positivas. San Martín demostró que la sustitución del reintegro tributario por el fideicomiso puede generar un dinamismo de inversión pública significativamente mayor que el modelo anterior, con efectos positivos sobre el crecimiento regional. Este resultado es plausiblemente replicable en Loreto si se corrigen los problemas de diseño identificados en esta investigación: la ausencia de mecanismos de priorización estratégica, el efecto de desplazamiento de los recursos ordinarios y la insuficiencia de la capacidad institucional para gestionar los recursos disponibles.

3.9. El Rol del Congreso de la República en el Diseño y la Evaluación de la Ley N° 30897

La Ley N° 30897 fue aprobada por el Congreso de la República en el marco del período de sesiones ordinarias de diciembre de 2018. El proceso legislativo que llevó a su aprobación estuvo marcado por el debate entre quienes defendían el mantenimiento del reintegro tributario como mecanismo de abaratamiento de los precios al consumidor, y quienes argumentaban que el fideicomiso generaría un mayor impacto sobre el desarrollo regional al destinar los recursos a la inversión pública colectiva.

El Congreso tiene la responsabilidad de realizar el seguimiento legislativo de las leyes que aprueba, evaluando su implementación y sus efectos sobre los objetivos declarados. En el caso de la Ley N° 30897, este seguimiento es especialmente importante dado que la ley no incluyó mecanismos de evaluación automática ni cláusulas de revisión periódica. La evidencia empírica presentada en esta investigación sugiere que los resultados durante el período 2019–2022 son mixtos: significativo crecimiento presupuestario, pero tendencia preocupante hacia la concentración decreciente en los sectores priorizados y efecto de desplazamiento de los recursos ordinarios. Estos hallazgos justifican una revisión legislativa que fortalezca los mecanismos de priorización y de protección de los recursos ordinarios.

CAPÍTULO IV

**Resultados: Análisis del presupuesto
ejecutado en Loreto (2019- 2022)**



4.1. Participación del Fideicomiso en la Estructura de los Recursos Determinados

El análisis de la participación del fideicomiso en la estructura de los recursos determinados del Gobierno Regional de Loreto durante el período 2019–2022 revela una transformación presupuestaria de magnitud excepcional. El presupuesto ejecutado a nivel de gobierno regional creció de 78.71 millones de soles en 2019 a 571.08 millones en 2022, registrando un incremento del 725.54% en apenas cuatro años.

Este crecimiento extraordinario estuvo impulsado fundamentalmente por el incremento de los recursos determinados provenientes del fideicomiso. En 2020 y 2021, la participación del fideicomiso en la estructura de los recursos determinados alcanzó el 96.29% y el 95.13%, respectivamente, revelando la centralidad de este mecanismo en la arquitectura financiera del gobierno regional. Sin embargo, en 2021 y 2022 se registró una reducción de la participación relativa del fideicomiso de aproximadamente el 27%, lo que puede atribuirse a variaciones en los precios internacionales del petróleo la principal fuente de alimentación del canon loreto y a cambios en la estructura de distribución de los recursos.

Comparando los años 2019 y 2020, se observa un crecimiento de la participación del fideicomiso cercano al 35%. Esta aceleración refleja el pleno despliegue del nuevo mecanismo tras el primer año de implementación, durante el cual tanto el gobierno regional como las entidades administradoras del fideicomiso completaron los procedimientos operativos y normativos requeridos.

4.2. Presupuesto Ejecutado en Activos No Financieros por Fuente de Financiamiento

El análisis de la ejecución del presupuesto en activos no financieros por fuente de financiamiento muestra una transformación radical en la composición del gasto de capital del Gobierno Regional de Loreto. Los recursos ordinarios transferencias del tesoro público experimentaron una reducción del 50%, pasando de 127.66 millones de soles en 2018 a 63.83 millones en 2022. Esta contracción de los recursos ordinarios es estadísticamente correlacionada de

manera inversa con el crecimiento del fideicomiso, como se verificará en las pruebas de hipótesis.

En contraste, los recursos determinados fundamentalmente el canon vía fideicomiso registraron un crecimiento del 1,221%, pasando de 46.74 millones de soles en 2018 a 571.08 millones en 2022. Este incremento es de una magnitud sin precedentes en la historia fiscal del gobierno regional de Loreto y modifica sustancialmente la estructura de dependencia presupuestaria de la entidad.

La participación de los recursos determinados en el total del presupuesto ejecutado en activos no financieros alcanzó su máximo histórico en 2021, con el 94.8% del total. Durante el período 2019–2022, esta participación creció de 23.1% a 77.4%. Inversamente, los recursos ordinarios cayeron de 56.1% en 2019 a apenas 8.7% en 2022.

4.3. Distribución del Presupuesto por Niveles de Gobierno

El análisis de la distribución del presupuesto ejecutado en activos no financieros por niveles de gobierno muestra que el gobierno nacional mantuvo un registro promedio de crecimiento del 75% durante el período de estudio, con un pico de 132.6% en 2021, cuando alcanzó 496.7 millones de soles. El gobierno regional presentó el mayor presupuesto ejecutado entre los tres niveles, pasando de 120.6 millones en 2019 a 261.6 millones en 2022. Los gobiernos locales mostraron un comportamiento similar, con ejecuciones que crecieron de 296.4 a 474.8 millones de soles en el mismo período.

Esta distribución revela que la inversión pública en Loreto involucra a los tres niveles de gobierno de manera activa, aunque con dinámicas diferenciadas. El gobierno nacional concentra inversiones de gran escala en infraestructura económica (vial, energética, portuaria), mientras que el gobierno regional tiende a concentrarse en infraestructura social (educación, salud) y los gobiernos locales en obras de menor escala con alto impacto local directo.

4.4. Presupuesto Ejecutado por Todo Destino y Todo Nivel de Gobierno

El presupuesto ejecutado por todo destino y todo nivel de gobierno en el departamento de Loreto experimentó un crecimiento sostenido durante el período analizado. El crecimiento agregado reflejó tanto el impulso del

fideicomiso sobre las inversiones del gobierno regional, como el mayor desembolso del gobierno nacional en proyectos de infraestructura económica financiados con recursos ordinarios del tesoro público.

Este indicador es relevante porque permite evaluar si el crecimiento de los recursos del fideicomiso vía canon se tradujo en un aumento neto del gasto público total en Loreto o simplemente desplazó otras fuentes de financiamiento. Los resultados, analizados en la sección de prueba de hipótesis, sugieren que el efecto fue predominantemente aditivo en términos globales, aunque con un efecto de desplazamiento parcial en las fuentes de financiamiento ordinarias del gobierno regional.

4.5. Indicadores de Brechas por Sectores

Los indicadores de brechas por sectores en el departamento de Loreto al año 2022 muestran déficits significativos en los sectores considerados prioritarios para el desarrollo social. En educación, los indicadores de infraestructura escolar y de logro educativo evidencian brechas que afectan especialmente a las zonas rurales y a las comunidades indígenas. En salud, el déficit de establecimientos y de personal especializado se traduce en indicadores de mortalidad materna e infantil que superan con creces la media nacional. En vivienda, la precariedad habitacional afecta a un porcentaje elevado de la población, tanto en áreas urbanas periféricas como en comunidades rurales.

La magnitud de estas brechas justifica plenamente la priorización normativa de los sectores de educación, salud y vivienda en la asignación de los recursos del fideicomiso. Sin embargo, como se verá en el análisis del grado de concentración sectorial, la ejecución efectiva del presupuesto muestra una tendencia decreciente en la concentración de recursos en estos sectores prioritarios.

4.6. Concentración Sectorial del Presupuesto Vía Fideicomiso

El análisis de la distribución sectorial del presupuesto ejecutado en activos no financieros vía canon (fideicomiso) a nivel del gobierno regional revela una dinámica preocupante desde la perspectiva del cierre de brechas sociales. En 2019, se asignaron 19.68 millones de soles a educación, 7.33 millones a salud y

cero a vivienda, con un subtotal de 27.01 millones para los tres sectores priorizados. En 2020, la asignación aumentó a 90.79 millones para educación, 34.35 millones para salud y 0.88 millones para vivienda, con un subtotal de 126.02 millones.

En 2021, los montos continuaron creciendo: 115.00 millones para educación, 28.16 millones para salud y 1.44 millones para vivienda, con un subtotal de 144.60 millones. Sin embargo, en 2022 se registró una reducción significativa: 73.86 millones para educación, 5.64 millones para salud y 1.60 millones para vivienda, con un subtotal de 81.11 millones.

El grado de concentración de los sectores priorizados en el total del presupuesto ejecutado vía fideicomiso mostró una tendencia decreciente sistemática: 55.79% en 2019, 44.94% en 2020, 27.56% en 2021 y 20.85% en 2022. Esta disminución progresiva indica que los recursos del fideicomiso se fueron redistribuyendo hacia "otros sectores" que crecieron de 21.41 a 307.96 millones de soles en detrimento relativo de educación, salud y vivienda.

4.7. Pruebas de Hipótesis

4.7.1. Prueba de hipótesis general

La hipótesis general establece la existencia de diferencias significativas en el presupuesto ejecutado en activos por sectores priorizados con alta brecha, por fuente canon vía fideicomiso, a nivel del gobierno regional en Loreto, período 2019–2022. Para contrastarla se aplicó la prueba Chi-cuadrado (χ^2) con los siguientes parámetros: nivel de significancia $\alpha = 0.05$, $n = 4$ años de datos, grados de libertad = 3, y valor crítico de $\chi^2 = 7.815$.

El cálculo del estadístico χ^2 produjo los siguientes valores por año: 2019 = 48.36, 2020 = 10.37, 2021 = 26.31, 2022 = 1.95, con un total de χ^2 calculado = 86.99. Dado que el valor calculado (86.99) supera ampliamente el valor crítico (7.815), el valor calculado cae en la región de rechazo. Por tanto, se rechaza la hipótesis nula H_0 y se concluye que no existen diferencias uniformes en el presupuesto ejecutado por sectores priorizados: las diferencias son significativas y estructuralmente importantes.

4.7.2. Prueba de hipótesis específica 1

La primera hipótesis específica establece la existencia de correlación entre el presupuesto ejecutado en activos no financieros por recursos ordinarios y por fuente canon vía fideicomiso, a nivel del gobierno regional. Se aplicó la prueba t de Student para el coeficiente de correlación de Pearson, con los siguientes parámetros: nivel de significancia $\alpha = 0.05$, prueba de dos colas, $n = 4$, grados de libertad = 2, valor crítico $t = 4.303$.

El coeficiente de correlación calculado fue $r = -0.988$, que representa una correlación inversa casi perfecta. El valor calculado del estadístico t cayó en la región de rechazo, por lo que se acepta H_1 al nivel de significancia de 0.05. Esta decisión significa que existe una correlación altamente significativa y negativa entre las dos fuentes de financiamiento: a medida que crecen los recursos del canon vía fideicomiso, se reducen los recursos ordinarios del gobierno regional de Loreto.

Este hallazgo sugiere la existencia de un efecto de desplazamiento ("crowding out"): el gobierno central reduce las transferencias ordinarias al gobierno regional en la medida en que este dispone de mayores recursos propios vía fideicomiso. Desde la perspectiva de la equidad fiscal intergubernamental, este efecto es problemático porque implica que el beneficio neto del fideicomiso para el gobierno regional es menor que el incremento bruto observado en el presupuesto de recursos determinados.

4.7.3. Prueba de hipótesis específica 2

La segunda hipótesis específica establece la existencia de correlación entre el presupuesto ejecutado en activos no financieros por toda fuente y tres niveles de gobierno, y por fuente canon vía fideicomiso a nivel del gobierno regional. Se aplicaron los mismos parámetros estadísticos que en la hipótesis anterior.

El coeficiente de correlación calculado fue $r = 0.847$, que representa una correlación positiva considerable. Sin embargo, el valor calculado del estadístico t cayó en la región de no rechazo, por lo que se acepta H_0 al nivel de significancia de 0.05. Esta decisión significa que no hay evidencia estadística suficiente para afirmar que existe correlación significativa entre el canon vía fideicomiso a nivel regional y el presupuesto total ejecutado en los tres niveles de gobierno.

Desde una perspectiva práctica, este resultado indica que el crecimiento de los recursos del fideicomiso no impulsó de manera estadísticamente significativa el crecimiento del gasto público total en Loreto. Aunque la correlación es positiva, la muestra pequeña ($n = 4$ años) y la variabilidad en el comportamiento de las demás fuentes no permiten establecer una relación causal robusta.

CAPÍTULO V

**Discusión de resultados y
contrastación con la literatura**



Los resultados obtenidos en esta investigación permiten elaborar una lectura crítica y matizada del impacto de la Ley N° 30897 en el período 2019–2022, articulando los hallazgos empíricos con el marco teórico revisado en el Capítulo I y con los antecedentes empíricos de investigaciones previas. Lejos de ofrecer una evaluación unívocamente positiva o negativa, los datos revelan una realidad compleja que desafía tanto a los defensores incondicionales del modelo del fideicomiso como a sus críticos más severos.

5.1. El Crecimiento Presupuestario y sus Límites Distributivos

El crecimiento del presupuesto ejecutado del Gobierno Regional de Loreto de 78.71 a 571.08 millones de soles, un incremento del 725.54% es, en términos absolutos, un resultado extraordinario que refleja la eficacia del fideicomiso como mecanismo de captación y canalización de recursos hacia la inversión pública. Este resultado es consistente con los hallazgos de Baygorrea y Flores (2021), quienes anticipaban que la sustitución del reintegro tributario por el fideicomiso tendría un impacto económico positivo al aumentar la productividad regional y el crecimiento económico.

Sin embargo, el crecimiento presupuestario agregado no puede interpretarse como equivalente al desarrollo. Desde la perspectiva del enfoque de capacidades de Sen (1999), lo que importa no es cuántos recursos se movilizan, sino en qué medida esos recursos se traducen en expansión de las capacidades de las personas. Y en este punto, los datos presentan una señal de alerta: el grado de concentración de los recursos del fideicomiso en los sectores de educación, salud y vivienda cayó sistemáticamente durante el período, de 55.79% en 2019 a 20.85% en 2022.

Esta paradoja más recursos, menor concentración relativa en sectores prioritarios puede interpretarse desde la teoría de los polos de crecimiento de Perroux (1955). El gobierno regional, al disponer de recursos sin precedentes, pudo haber optado por diversificar las inversiones hacia sectores de infraestructura económica con mayor visibilidad política (camino, puertos fluviales, infraestructura turística), relegando a un segundo plano los sectores

sociales cuyas brechas son más profundas pero cuyo retorno electoral es menos inmediato.

5.2. El Efecto de Desplazamiento de los Recursos Ordinarios

La correlación inversa casi perfecta entre los recursos del canon vía fideicomiso y los recursos ordinarios ($r = -0.988$) constituye el hallazgo más preocupante desde la perspectiva de la equidad fiscal intergubernamental. Este resultado es incompatible con la hipótesis implícita en el diseño de la Ley N° 30897: que el fideicomiso generaría recursos adicionales netos para la inversión regional, sin reducir las transferencias del gobierno central.

Este efecto contradice parcialmente los resultados de Briceño y Távara (2021), quienes encontraron que los beneficios de la Ley N° 27037 son "muy beneficiosos para el desarrollo de la región amazónica" sin documentar efectos de desplazamiento. La diferencia puede explicarse por el cambio de mecanismo: mientras el reintegro tributario individual no generaba presiones sobre el presupuesto del gobierno regional, el fideicomiso aumenta directamente el presupuesto regional, lo que puede llevar al gobierno central a reducir las transferencias ordinarias en respuesta a la mayor disponibilidad de recursos propios de la región.

Desde la perspectiva de la causación circular acumulativa de Myrdal (1957), este efecto de desplazamiento es especialmente preocupante porque reduce la capacidad del gobierno regional para financiar gastos corrientes remuneraciones, mantenimiento que son indispensables para la sostenibilidad de las inversiones realizadas. Un gobierno regional que ejecuta miles de millones en obras, pero carece de recursos ordinarios para mantenerlas y operarlas, puede generar "elefantes blancos" que deterioran rápidamente sin generar los beneficios esperados.

5.3. La Asignación Sectorial y las Prioridades del Desarrollo

El rechazo de la hipótesis nula en la prueba Chi-cuadrado χ^2 calculado = 86.99 > χ^2 crítico = 7.815 confirma que existen diferencias significativas en la asignación del presupuesto ejecutado vía fideicomiso entre los sectores

priorizados. Estas diferencias son, en su mayor parte, desfavorables para los sectores con mayores brechas estructurales.

Esta situación contrasta con los hallazgos de Díaz y Ramírez (2019) para la región San Martín, quienes encontraron que el 88.7% de la variación del crecimiento económico se explicaba por inversiones en energía, saneamiento, transporte y salud. Aunque estos sectores son distintos a los priorizados en la Ley N° 30897, el principio subyacente es similar: la concentración de recursos en sectores de infraestructura básica genera multiplicadores de desarrollo significativos. El deterioro progresivo de la concentración sectorial en Loreto sugiere que el efecto multiplicador del fideicomiso podría estar siendo sub aprovechado.

La perspectiva de la nueva geografía económica (Krugman, 1991) ofrece una interpretación complementaria: la falta de concentración en sectores clave puede impedir la generación de las economías de aglomeración y los encadenamientos productivos necesarios para romper el equilibrio adverso de bajo desarrollo en que se encuentra Loreto. Una estrategia de inversión atomizada en múltiples sectores y proyectos de pequeña escala puede ser menos eficiente que una concentración deliberada en pocos sectores con alto potencial de transformación estructural.

5.4. Implicancias para el Diseño de la Política Pública

Los resultados de esta investigación tienen implicancias directas para el diseño y la evaluación de la política pública en Loreto y en otras regiones amazónicas del Perú. En primer lugar, la evidencia sugiere que el monto de los recursos disponibles, por sí solo, no garantiza el cierre de las brechas sociales más urgentes. La calidad de la asignación presupuestaria la orientación estratégica de los recursos hacia los sectores y las poblaciones más rezagadas es tan determinante como la cantidad.

En segundo lugar, el efecto de desplazamiento de los recursos ordinarios plantea la necesidad de diseñar reglas de distribución intergubernamental que garanticen que el fideicomiso genere beneficios adicionales netos para el gobierno regional, sin servir de pretexto para reducir las transferencias del gobierno central. La CEPAL (2022) ha advertido sobre la necesidad de articular la política

fiscal con estrategias de desarrollo territorial que superen la mera redistribución de rentas extractivas.

En tercer lugar, la baja concentración de los recursos del fideicomiso en los sectores priorizados apunta a la necesidad de fortalecer los mecanismos de programación y priorización presupuestaria del gobierno regional, articulados con indicadores objetivos de brechas sectoriales. El sistema Invierte.pe ofrece los instrumentos técnicos para esta articulación, pero su efectividad depende de la voluntad política y la capacidad institucional para utilizarlos apropiadamente.

5.5. Análisis de la Ejecución Presupuestaria: Calidad, Oportunidad y Sostenibilidad

El análisis de la ejecución presupuestaria va más allá del simple crecimiento de los montos ejecutados: debe considerar también la calidad, la oportunidad y la sostenibilidad de la inversión realizada. La calidad de la ejecución se refiere a si los proyectos ejecutados generan activos de durabilidad y funcionalidad adecuadas, y si la ejecución se realiza sin las desviaciones de costos, plazos y especificaciones que son frecuentes en proyectos de infraestructura en contextos de baja capacidad institucional.

La oportunidad de la ejecución es también un factor crítico: proyectos que se demoran significativamente en su ejecución generan costos sociales asociados a la privación prolongada de los servicios que debían proveer. En Loreto, los ciclos estacionales de los ríos con períodos de creciente que dificultan o imposibilitan el acceso a muchas comunidades añaden una dimensión temporal adicional a la programación de las obras: un proyecto que no puede ejecutar su fase de construcción durante el período de vaciante del río puede retrasarse un año entero, con el consecuente costo de oportunidad para la población beneficiaria.

La sostenibilidad de la inversión depende de que los activos construidos puedan ser operados y mantenidos de manera continua una vez concluida la fase de inversión. Esta condición es frecuentemente ignorada en la programación de las inversiones del fideicomiso, que prioriza la creación de nuevos activos sobre el mantenimiento de los existentes. El resultado puede ser un parque de infraestructura pública en deterioro progresivo: escuelas construidas hace cinco años con techos que gotean, puestos de salud sin equipos de diagnóstico, sistemas de agua rural cuyas bombas no funcionan por falta de mantenimiento. La

sostenibilidad de la inversión requiere que el presupuesto de mantenimiento se programe explícitamente, tanto en el fideicomiso como en los recursos ordinarios, y que los contratos de construcción incluyan garantías de calidad que obliguen a los contratistas a responder por defectos de construcción durante un período razonable.

El análisis de la ejecución por tipo de proyecto durante el período 2019–2022 muestra una preferencia por proyectos de mediana escala con presupuestos de entre 1 y 10 millones de soles que son más fáciles de gestionar administrativamente que los megaproyectos, pero que pueden resultar en una atomización del gasto que reduce el impacto por unidad de recurso invertido. La decisión de cuánto invertir en muchos proyectos pequeños versus pocos proyectos grandes no tiene una respuesta única: depende de la naturaleza de las brechas, de la distribución geográfica de la población y de la capacidad institucional disponible para gestionar proyectos de diferentes escalas.

5.6. Comparación Interregional: Loreto en el Contexto de los Gobiernos Regionales Peruanos

La comparación del desempeño presupuestario de Loreto con el de otros gobiernos regionales del país permite contextualizar los hallazgos de esta investigación. En términos de crecimiento del presupuesto de inversión, Loreto fue claramente la región de mayor dinamismo durante el período 2019–2022, impulsada directamente por los recursos del fideicomiso de la Ley N° 30897. Sin embargo, en términos de porcentaje de ejecución del presupuesto disponible, es decir, de la proporción del PIM efectivamente ejecutada, Loreto no destacó positivamente, lo que sugiere que la capacidad de gasto del gobierno regional no creció en la misma proporción que los recursos disponibles.

Esta brecha entre la disponibilidad de recursos y la capacidad de ejecutarlos es un indicador indirecto de las debilidades institucionales identificadas en esta investigación. Un gobierno regional que tiene más recursos de los que puede ejecutar eficientemente enfrenta una disyuntiva: puede ejecutar proyectos de baja calidad técnica con el único objetivo de mostrar altos porcentajes de ejecución al final del año fiscal, o puede subejecuir el presupuesto y acumular saldos que serán reprogramados al año siguiente. Ambas alternativas tienen costos: la primera genera infraestructura de baja durabilidad, la segunda

implica que los recursos no llegan a la población beneficiaria en el período previsto.

La comparación con regiones como Cusco, Arequipa o La Libertad que tienen presupuestos de inversión más estables, pero capacidades institucionales más consolidadas sugiere que la efectividad de la inversión pública depende tanto de los recursos disponibles como de la calidad de los sistemas de gestión que los administran. Esta lección es directamente aplicable a la política de fideicomiso en Loreto: no basta con transferir más recursos al gobierno regional si simultáneamente no se invierte en el fortalecimiento de sus capacidades de gestión.

5.7. Limitaciones de la Investigación y Áreas para Futuras Investigaciones

Toda investigación científica opera dentro de límites metodológicos que es necesario reconocer explícitamente para evitar sobre interpretaciones de los resultados. Las principales limitaciones de esta investigación son las siguientes. En primer lugar, el período de análisis es relativamente corto: cuatro años (2019–2022) son insuficientes para capturar los impactos de largo plazo de la Ley N° 30897 sobre el desarrollo regional. Las inversiones en infraestructura social generan beneficios que se manifiestan plenamente solo después de cinco, diez o más años de operación continua. Una escuela construida en 2020 puede mejorar significativamente los indicadores de aprendizaje de sus estudiantes solo si opera de manera continua y con docentes calificados durante varios años.

En segundo lugar, el tamaño de la muestra estadística es muy reducido: cuatro observaciones anuales son el mínimo necesario para calcular correlaciones y realizar pruebas de hipótesis, pero los resultados tienen una potencia estadística baja. Esto significa que existen diferencias reales entre variables que no alcanzan el umbral de significancia estadística simplemente por el pequeño número de observaciones disponibles. La prueba de la segunda hipótesis específica que no rechazó la hipótesis nula ilustra este problema: la correlación positiva observada ($r = 0.847$) es sustancialmente alta, pero no alcanzó significancia estadística con $n = 4$.

En tercer lugar, la investigación no controla por variables externas que pueden haber influido sobre los resultados. Los precios internacionales del

petróleo que determinan directamente el volumen del canon loreto y, por ende, de los recursos del fideicomiso fluctuaron significativamente durante el período analizado, incluyendo la caída dramática de 2020 como consecuencia de la pandemia de COVID-19. El ciclo político que en Perú estuvo marcado por una extraordinaria inestabilidad durante el período 2019–2022 también puede haber influido sobre la distribución sectorial de las inversiones. La ausencia de controles por estas variables externas limita la capacidad de atribuir causalmente los cambios observados a la Ley N° 30897.

Estas limitaciones no invalidan los hallazgos de la investigación, pero sí señalan las áreas prioritarias para futuras investigaciones. En particular, sería valioso: extender el período de análisis a diez o más años, incorporar variables de control por precios del petróleo y ciclo político, aplicar técnicas econométricas de series de tiempo con corrección por autocorrelación, desarrollar indicadores de resultado en lugar de solo de insumo que permitan evaluar el impacto de las inversiones sobre el bienestar de la población, y realizar estudios cualitativos complementarios que expliquen los mecanismos por los cuales las decisiones de priorización presupuestaria se toman en la práctica.

5.8. Análisis Sectorial Detallado: Educación, Salud y Vivienda en el Fideicomiso

El análisis detallado de la evolución de las asignaciones del fideicomiso a cada uno de los tres sectores priorizados revela dinámicas internas que el análisis agregado no captura. En el sector educación, las asignaciones crecieron de 19.68 millones de soles en 2019 a un máximo de 115.00 millones en 2021, para luego caer a 73.86 millones en 2022. Este patrón de crecimiento acelerado seguido de contracción refleja posiblemente la dinámica de proyectos específicos de gran escala como la construcción o rehabilitación de colegios emblemáticos en la capital regional que concentraron los recursos en un período particular y luego concluyeron.

La composición de las inversiones en educación merece un análisis más detallado del que los datos presupuestarios agregados permiten realizar. Es probable que una proporción significativa de las inversiones se haya concentrado en infraestructura física aulas, servicios higiénicos, cercos perimétricos mientras que dimensiones igualmente importantes de la brecha educativa dotación de

mobiliario, equipamiento tecnológico, materiales educativos, formación docente en zonas rurales hayan recibido atención más limitada. Esta concentración en la infraestructura visible frente a los insumos menos visibles, pero igualmente críticos es un patrón conocido en la inversión pública en educación en contextos de baja capacidad institucional y alta presión política por la visibilidad de los resultados.

En el sector salud, la evolución de las asignaciones del fideicomiso fue más errática: 7.33 millones en 2019, 34.35 millones en 2020, 28.16 millones en 2021, y una caída dramática a apenas 5.64 millones en 2022. Esta caída del 80% en las asignaciones al sector salud en 2022 precisamente el año posterior a la pandemia de COVID-19 y cuando las brechas de infraestructura sanitaria habían quedado más expuestas resulta difícilmente explicable desde una lógica de priorización basada en necesidades. Sugiere que la distribución de los recursos del fideicomiso entre sectores no responde a una evaluación sistemática de las brechas, sino a factores contingentes relacionados con la disponibilidad de proyectos formulados y listos para ejecutar, las preferencias de los funcionarios de turno o las presiones de grupos de interés específicos.

El sector vivienda recibió la menor atención del fideicomiso durante el período analizado: 0 soles en 2019, apenas 0.88 millones en 2020, 1.44 millones en 2021 y 1.60 millones en 2022. Estos montos son absolutamente insuficientes frente a la magnitud de la brecha habitacional en Loreto, donde una proporción elevada de las viviendas especialmente en las comunidades rurales e indígenas carece de condiciones mínimas de habitabilidad: materiales adecuados, acceso a agua potable y saneamiento, protección frente a inundaciones. La escasa atención del fideicomiso al sector vivienda puede explicarse parcialmente por la complejidad técnica de los proyectos de mejoramiento habitacional en el contexto amazónico que requieren adaptaciones específicas a las condiciones del suelo, el clima y los patrones culturales de las comunidades y parcialmente por la ausencia de presiones políticas equivalentes a las que ejercen, por ejemplo, los directores de centros educativos o los directores de hospitales.

La comparación de las asignaciones sectoriales del fideicomiso con los indicadores de brecha documentados al año 2022 revela una desconexión sistemática entre las necesidades más urgentes y la distribución de los recursos. Los sectores con mayores brechas no son necesariamente los que reciben mayores

recursos del fideicomiso, y los recursos que reciben no siempre se traducen en proyectos de inversión que abordan las carencias más críticas. Esta desconexión es precisamente el problema de diseño institucional que la propuesta del Sistema de Priorización Estratégica busca corregir.

5.9. El Efecto COVID-19 sobre la Ejecución del Fideicomiso en 2020 y 2021

El período analizado (2019–2022) coincidió con la pandemia de COVID-19, que tuvo efectos significativos sobre la economía, la sociedad y la gestión pública de todo el Perú, con consecuencias particularmente severas en una región como Loreto con brechas de salud preexistentes críticas y con el sistema hospitalario de Iquitos convertido en uno de los más sobrepasados del país durante las primeras olas de la pandemia. Es necesario considerar estos efectos para interpretar adecuadamente los datos presupuestarios del período.

En términos presupuestarios, la pandemia tuvo efectos paradójicos sobre la ejecución del fideicomiso. Por un lado, generó dificultades logísticas para la ejecución de obras físicas restricciones de movilidad, dificultades de acceso a materiales de construcción, paralización de obras durante los períodos de cuarentena que redujeron la capacidad de ejecución del gobierno regional en 2020. Por otro lado, la emergencia sanitaria creó nuevas necesidades de inversión urgente en infraestructura hospitalaria y equipamiento médico, que pueden haber influido sobre la composición sectorial de las inversiones del fideicomiso en 2020 y 2021.

El aumento significativo de las asignaciones del fideicomiso al sector salud en 2020 (de 7.33 a 34.35 millones de soles) puede estar relacionado con la respuesta a la emergencia sanitaria: la necesidad urgente de ampliar la capacidad hospitalaria, adquirir equipos de ventilación mecánica y proveer de insumos médicos a los establecimientos de salud puede haber generado una reasignación de prioridades que favoreció temporalmente al sector salud frente a otros sectores. Sin embargo, la posterior caída de las asignaciones al sector salud en 2022 (a apenas 5.64 millones) sugiere que esta reasignación fue temporal y no se consolidó como un patrón de priorización sostenido.

La pandemia también puso de manifiesto la importancia crítica de la resiliencia de los sistemas de salud en regiones como Loreto. Un sistema de salud

con brechas estructurales severas déficit de establecimientos, escasez de personal médico calificado, falta de equipamiento de diagnóstico y tratamiento es extraordinariamente vulnerable cuando enfrenta una emergencia sanitaria de la magnitud del COVID-19. Las inversiones del fideicomiso en infraestructura de salud durante el período analizado no fueron suficientes para reducir significativamente esta vulnerabilidad, lo que justifica la propuesta de priorizar el sector salud en la programación de las inversiones futuras del fideicomiso.

5.10. El Fideicomiso como Instrumento de Justicia Distributiva Territorial

La evaluación del fideicomiso de la Ley N° 30897 puede realizarse desde múltiples marcos normativos. Desde una perspectiva de eficiencia económica, la pregunta es si los recursos del fideicomiso se asignan a los proyectos con el mayor retorno social por sol invertido. Desde una perspectiva de equidad social, la pregunta es si los recursos benefician prioritariamente a los sectores de la población con mayores carencias. Desde una perspectiva de justicia distributiva territorial, la pregunta es si la región que genera la riqueza a través de la actividad económica que origina el IGV que alimenta el fideicomiso recibe una compensación adecuada por las externalidades negativas asociadas a esa actividad y por el rezago histórico acumulado.

John Rawls (1971), en su teoría de la justicia como equidad, formuló el principio de diferencia: las desigualdades sociales y económicas solo son justificables si benefician a los miembros menos favorecidos de la sociedad. Aplicado al caso del fideicomiso, este principio sugiere que la asignación de los recursos debería priorizar sistemáticamente a las comunidades con mayores carencias: las más remotas, las más pobres, las que acumulan mayores brechas en salud, educación y vivienda. Los datos analizados en esta investigación sugieren que la asignación real se aleja de este criterio rawlsiano: los recursos tienden a concentrarse en las zonas más accesibles, donde los costos de ejecución son menores y la visibilidad política de las obras es mayor.

La perspectiva de la economía política añade una dimensión analítica adicional: la distribución de los recursos del fideicomiso no se determina solo por criterios técnicos de eficiencia o equidad, sino también por la interacción de intereses políticos, burocráticos y de grupos de presión. Los alcaldes de las

ciudades intermedias tienen mayor capacidad de presión política sobre el gobierno regional que los líderes de las comunidades indígenas más remotas; los contratistas con cartera de proyectos formulados tienen mayor influencia sobre la programación de las inversiones que los ciudadanos sin representación formal; los sectores con mayor número de funcionarios y de organizaciones gremiales como los docentes y los trabajadores de salud tienen mayor capacidad de influencia sobre las decisiones presupuestarias que los sectores sin organización formal.

La comprensión de estos factores de economía política es indispensable para el diseño de mecanismos de priorización que sean realmente efectivos. Una regla de priorización que establezca formalmente que el 50% de los recursos del fideicomiso debe destinarse a educación, salud y vivienda puede ser sencillamente incumplida si no va acompañada de mecanismos de control y de rendición de cuentas que generen costos reales para los funcionarios que la violen. El diseño institucional de los mecanismos de priorización debe ser, por tanto, tan sofisticado como el análisis de las brechas que se propone cerrar.

5.11. Perspectivas a Largo Plazo: ¿Puede el Fideicomiso Transformar la Economía Loretana?

Una pregunta de largo plazo que trasciende el período analizado en esta investigación es si el fideicomiso de la Ley N° 30897, bien implementado, tiene el potencial de transformar estructuralmente la economía de Loreto en un horizonte de veinte o treinta años. Esta pregunta no puede responderse con los datos disponibles, pero puede abordarse desde la perspectiva de la teoría del desarrollo regional.

La teoría de los encadenamientos de Hirschman (1958) sugiere que las inversiones en infraestructura básica especialmente en educación y salud generan encadenamientos hacia adelante con el sistema productivo: una población más educada y saludable es más productiva, más innovadora y capaz de generar actividades de mayor valor agregado. Si las inversiones del fideicomiso logran elevar significativamente los indicadores de capital humano en Loreto reduciendo la desnutrición crónica, mejorando los resultados educativos, ampliando el acceso a servicios de salud el efecto a largo plazo sobre la productividad y el crecimiento económico regional podría ser sustancial.

Sin embargo, la inversión en capital humano no es suficiente por sí sola: requiere que existan oportunidades económicas donde el capital humano formado pueda emplearse productivamente. Una región con excelente educación, pero sin actividades productivas que demanden trabajadores calificados experimentará emigración de su capital humano hacia otras regiones —el conocido fenómeno de la "fuga de cerebros", perdiendo los beneficios de su inversión en educación. Por eso, la inversión del fideicomiso en capital humano debe articularse con políticas de desarrollo productivo que generen las oportunidades económicas necesarias para retener y aprovechar ese capital humano en la región.

La respuesta a la pregunta sobre el potencial transformador del fideicomiso depende, en última instancia, de si los actores institucionales relevantes el Gobierno Regional de Loreto, el gobierno central, el sector privado, la sociedad civil son capaces de articular una visión compartida de largo plazo para el desarrollo de la región y de subordinar sus intereses particulares de corto plazo a esa visión. Esta articulación es quizás el desafío más difícil de todos, porque requiere superar las lógicas de acción colectiva que tienden a atomizar los recursos y a subordinar el interés general al interés de los grupos con mayor capacidad de presión. La construcción de esta visión compartida y de las instituciones que la sustenten es, al mismo tiempo, la condición más difícil y la más importante para que el fideicomiso cumpla su potencial transformador.

CAPÍTULO VI

Propuestas de política pública



6.1. Propuesta de Fortalecimiento de la Priorización Sectorial

La evidencia presentada en esta investigación sugiere que el principal desafío de la política de inversión pública en Loreto no es la disponibilidad de recursos, sino su asignación estratégica hacia los sectores con mayores brechas. En ese sentido, se propone que el gobierno regional de Loreto establezca, en coordinación con los ministerios sectoriales competentes, metas cuantificadas de reducción de brechas en educación, salud y vivienda, vinculadas a la programación multianual de inversiones financiada con recursos del fideicomiso.

Estas metas deberían expresarse en indicadores verificables tasa de acceso a servicios de salud, cobertura educativa en zonas rurales, porcentaje de viviendas con materiales adecuados y su cumplimiento debería ser condición para la liberación progresiva de los recursos del fideicomiso. Este mecanismo de condicionalidad blanda replantearía el fideicomiso no solo como una fuente de financiamiento, sino como un instrumento de política de desarrollo con objetivos sectoriales explícitos.

Para implementar esta propuesta se recomienda: (a) realizar un inventario actualizado de brechas por sector y por distrito en el departamento de Loreto; (b) establecer indicadores de impacto no solo de ejecución presupuestaria para cada sector priorizado; (c) crear un comité técnico de seguimiento con representantes del gobierno regional, los ministerios sectoriales, la sociedad civil y la academia, encargado de evaluar semestralmente el avance en el cierre de brechas; y (d) publicar informes de gestión accesibles que rindan cuentas a la ciudadanía sobre el uso de los recursos del fideicomiso.

6.2. Propuesta de Mitigación del Efecto de Desplazamiento de Recursos Ordinarios

El efecto de desplazamiento de recursos ordinarios verificado estadísticamente en esta investigación requiere una intervención normativa específica. Se propone que el gobierno nacional establezca una regla de no reducción de las transferencias ordinarias al gobierno regional de Loreto como consecuencia del incremento de los recursos del fideicomiso, reconociendo que

estos recursos tienen destinos distintos: los recursos ordinarios financian principalmente el gasto corriente (salarios, mantenimiento), mientras que el fideicomiso financia exclusivamente la inversión en activos no financieros.

Esta distinción funcional entre ambas fuentes de financiamiento es fundamental para garantizar la sostenibilidad de las inversiones realizadas. Un gobierno regional que ejecuta obras sin disponer de recursos suficientes para su operación y mantenimiento posterior incurre en el riesgo de generar activos que se deterioran rápidamente, anulando el beneficio de la inversión original.

Se recomienda adicionalmente que el gobierno regional fortalezca sus capacidades de gestión para incrementar la generación de recursos propios directamente recaudados a través de una mayor activación de los mecanismos disponibles: recaudación de tributos propios, concesiones de servicios, aprovechamiento sostenible de recursos naturales y prestación de servicios a terceros.

6.3. Propuesta de Fortalecimiento Institucional para la Gestión de Inversiones

La disponibilidad de recursos sin precedentes que genera el fideicomiso impone exigencias institucionales extraordinarias al Gobierno Regional de Loreto. La capacidad técnica para formular, evaluar y ejecutar proyectos de inversión de calidad debe crecer en proporción al incremento de los recursos disponibles. En ese sentido, se propone un programa de fortalecimiento institucional que incluya las siguientes acciones.

En materia de recursos humanos: desarrollar un programa de formación continua para los equipos de formulación y evaluación de proyectos, con énfasis en el uso del sistema Invierte.pe, la aplicación de criterios de cierre de brechas y la gestión por resultados. Implementar un sistema de incentivos económicos y de carrera para retener a los profesionales más calificados en la institución.

En materia de sistemas de información: mejorar los sistemas de seguimiento de la ejecución presupuestaria y física de los proyectos, articulándolos con indicadores de impacto sectorial. Publicar información presupuestaria actualizada y accesible en formatos de datos abiertos que permitan el escrutinio ciudadano y la evaluación académica independiente.

En materia de articulación intergubernamental: fortalecer los mecanismos de coordinación entre el gobierno regional y los gobiernos locales para garantizar la complementariedad de las inversiones y evitar duplicidades o contradicciones en la asignación de recursos. Las comisiones de coordinación intergubernamental deben incorporar criterios de cierre de brechas en sus agendas de trabajo.

6.4. Propuesta de Evaluación Periódica del Impacto de la Ley N° 30897

La Ley N° 30897 no establece un mecanismo sistemático de evaluación de su impacto en el desarrollo de Loreto. Esta omisión es conceptualmente problemática: una política pública que no se evalúa no puede aprender de sus errores ni ajustarse a los cambios del contexto. Se propone que el Congreso de la República, en coordinación con el MEF, el MINEDU, el MINSA y el Gobierno Regional de Loreto, establezca un sistema de evaluación periódica del impacto de la ley, con los siguientes componentes.

Una evaluación de proceso, realizada anualmente, que analice la eficiencia de la ejecución presupuestaria del fideicomiso: porcentaje de ejecución, plazos de aprobación de proyectos, calidad de los estudios de preinversión. Una evaluación de resultados, realizada bienalmente, que mida el avance en el cierre de brechas sectoriales utilizando indicadores de salida (número de aulas construidas, establecimientos de salud equipados, etc.). Y una evaluación de impacto, realizada al término de cada período gubernamental, que estime los efectos de las inversiones sobre los indicadores de desarrollo humano y bienestar de la población loreтана.

6.5. El Rol de la Sociedad Civil y la Demanda Ciudadana en la Orientación del Gasto

La literatura sobre gobierno abierto y participación ciudadana subraya que la calidad de la gestión pública depende no solo de las capacidades institucionales del gobierno, sino también de la demanda ciudadana de rendición de cuentas. Cuando la ciudadanía monitorea activamente el uso de los recursos públicos, reclama información sobre los resultados de la inversión y exige respuestas cuando los proyectos no se ejecutan o no generan los beneficios esperados, los

gobiernos tienen incentivos más fuertes para gestionar eficientemente y para priorizar las necesidades reales de la población sobre las preferencias de grupos de interés específicos.

En Loreto, la demanda ciudadana de rendición de cuentas sobre el fideicomiso ha sido limitada durante el período analizado. Esto no refleja falta de interés de la población en el uso de sus recursos, sino la ausencia de mecanismos accesibles que permitan a los ciudadanos comunes entender cuánto dinero tiene el fideicomiso, en qué se está invirtiendo y qué resultados está generando. La complejidad de la información presupuestaria disponible en el sistema Consulta Amigable del MEF, pero en formatos técnicos que requieren conocimientos especializados para interpretarlos limita la capacidad de la mayoría de los ciudadanos para ejercer su derecho a la rendición de cuentas.

La propuesta del tablero de control público en línea, formulada en el Capítulo VII, busca precisamente reducir esta brecha de información y habilitar una demanda ciudadana más informada y efectiva. Un tablero de control que muestre, en lenguaje accesible, cuánto dinero tiene el fideicomiso, en qué sectores y provincias se está invirtiendo, qué proyectos están en ejecución y cuánto han avanzado, no solo satisface el derecho ciudadano a la información: activa mecanismos de control social que complementan los controles institucionales formales y que pueden ser más efectivos para detectar y corregir desviaciones en tiempo real.

Las organizaciones indígenas que representan a una proporción significativa de la población rural de Loreto y que son, al mismo tiempo, las más alejadas de los circuitos de información y de toma de decisiones públicas merecen una mención especial en este contexto. El Convenio 169 de la OIT y la Ley N° 29785 de Consulta Previa establecen el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre las decisiones administrativas y legislativas que puedan afectarles directamente. Las inversiones del fideicomiso en territorios indígenas caen claramente dentro del alcance de este derecho. Garantizar que las organizaciones indígenas tengan acceso a información comprensible sobre las inversiones del fideicomiso y participen efectivamente en los procesos de priorización es tanto una obligación legal como una condición de pertinencia cultural y de eficacia de las inversiones.

6.6. Lecciones de la Literatura Internacional sobre Fideicomisos de Inversión Regional

La literatura internacional sobre fideicomisos y fondos de inversión regional alimentados por rentas extractivas ofrece lecciones valiosas para el análisis del caso loretano. El Fondo de Pensiones del Petróleo de Noruega —el más exitoso del mundo en términos de gestión de rentas extractivas para el beneficio de las generaciones actuales y futuras— se basa en tres principios fundamentales: reglas de gasto claras y automáticas que impiden la discrecionalidad política en la asignación de los recursos; inversión de los activos en una cartera diversificada de activos internacionales que protege su valor real en el tiempo; y máxima transparencia sobre la composición del fondo, sus rendimientos y sus reglas de administración. Ninguno de estos tres principios está plenamente presente en el diseño del fideicomiso de la Ley N° 30897.

Los fondos de estabilización de ingresos petroleros de Colombia, Ecuador y Venezuela ofrecen lecciones sobre los riesgos de la prociclicidad: cuando los precios del petróleo son altos, los recursos disponibles son abundantes y tienden a gastarse rápidamente muchas veces en proyectos de baja rentabilidad social que no habrían pasado los filtros de calidad en contextos de mayor escasez; cuando los precios caen, los recursos se contraen abruptamente y los proyectos en ejecución se paralizan por falta de financiamiento. La ausencia de un mecanismo de estabilización presupuestaria en el diseño del fideicomiso loretano lo hace vulnerable a este ciclo vicioso.

El Fondo de Compensación Regional de Colombia creado por la reforma de regalías de 2011 ofrece quizás la lección más directamente aplicable al caso loretano. Este fondo establece criterios explícitos de priorización basados en indicadores de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas para la asignación de los recursos entre regiones y entre proyectos. La experiencia colombiana sugiere que los criterios de priorización explícitos, aunque no perfectos son significativamente más eficientes en términos de impacto sobre el bienestar que la discrecionalidad sin restricciones. Esta lección respalda directamente la propuesta de establecer porcentajes mínimos de asignación a los sectores priorizados formulada en el Capítulo VII.

CAPÍTULO VII

Conclusiones y recomendaciones



7.1. Conclusiones

Primera. El presupuesto ejecutado a nivel del Gobierno Regional de Loreto experimentó un crecimiento extraordinario durante el período 2019–2022, pasando de 78.71 millones de soles en 2019 a 571.08 millones en 2022, lo que representa un incremento del 725.54%. Este crecimiento fue impulsado fundamentalmente por los recursos del fideicomiso creado por la Ley N° 30897, que en los años 2020 y 2021 representó el 96.29% y el 95.13% de los recursos determinados del gobierno regional, respectivamente.

Segunda. Los recursos ordinarios transferencias del tesoro público experimentaron una reducción del 50% durante el período analizado, cayendo de 127.66 millones en 2018 a 63.83 millones en 2022. Se verificó una correlación inversa altamente significativa ($r = -0.988$, $p < 0.05$) entre los recursos del canon vía fideicomiso y los recursos ordinarios, lo que sugiere la existencia de un efecto de desplazamiento fiscal que reduce parcialmente el beneficio neto del fideicomiso para el gobierno regional.

Tercera. Los recursos determinados experimentaron un crecimiento del 1,221% durante el período 2018–2022, mientras que su participación en el total del presupuesto ejecutado en activos no financieros creció de 23.1% en 2019 a 77.4% en 2022. Los recursos ordinarios, en sentido contrario, cayeron de 56.1% en 2019 a 8.7% en 2022.

Cuarta. El gobierno regional presentó el mayor presupuesto ejecutado entre los tres niveles de gobierno en Loreto, creciendo de 120.6 millones en 2019 a 261.6 millones en 2022. El gobierno nacional mostró un crecimiento promedio del 75%, con un pico del 132.6% en 2021. Los gobiernos locales crecieron de 296.4 a 474.8 millones de soles en el mismo período.

Quinta. El grado de concentración de los sectores priorizados educación, salud y vivienda en el presupuesto ejecutado vía fideicomiso experimentó una reducción sistemática y preocupante: de 55.79% en 2019 a 20.85% en 2022, lo que indica una menor priorización relativa de los sectores con mayores brechas sociales frente al crecimiento de las inversiones en "otros sectores". La prueba Chi-cuadrado confirmó que estas diferencias son estadísticamente significativas ($\chi^2 = 86.99 > \chi^2 \text{ crítico} = 7.815$).

Sexta. No se encontró evidencia estadística suficiente (a un nivel de significancia del 0.05) para afirmar que el crecimiento del fideicomiso se correlaciona significativamente con el crecimiento del presupuesto total ejecutado en los tres niveles de gobierno y por todas las fuentes, lo que sugiere que el impacto agregador del fideicomiso sobre el gasto público total es limitado estadísticamente dentro del período analizado.

7.2. Recomendaciones

Primera. Se recomienda al Gobierno Regional de Loreto incrementar el grado de concentración de los recursos del fideicomiso en los sectores priorizados de educación, salud y vivienda, estableciendo metas cuantificadas de cierre de brechas vinculadas a la programación multianual de inversiones. La concentración en estos sectores debería recuperar y superar los niveles del 2019, orientando al menos el 50% de los recursos del fideicomiso hacia inversiones en infraestructura social básica.

Segunda. Se recomienda al Gobierno Nacional, a través del MEF, establecer una regla de no reducción de las transferencias ordinarias al Gobierno Regional de Loreto como consecuencia del incremento de los recursos del fideicomiso, reconociendo la diferente naturaleza y destino de ambas fuentes de financiamiento. Esta medida garantizaría la sostenibilidad de las inversiones realizadas y la continuidad de los servicios públicos.

Tercera. Se recomienda a los tres niveles de gobierno nacional, regional y local fortalecer sus capacidades de gestión de inversiones, con especial énfasis en la calidad técnica de los estudios de preinversión, la eficiencia de los procesos de contratación y la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación basados en indicadores de resultado e impacto.

Cuarta. Se recomienda al Congreso de la República y al MEF establecer un sistema de evaluación periódica del impacto de la Ley N° 30897, que incluya evaluaciones de proceso, resultados e impacto con periodicidad definida, y que sus resultados se utilicen para ajustar el diseño de la ley y sus reglamentos en caso de evidenciarse desviaciones respecto a los objetivos de desarrollo planteados.

Quinta. Se recomienda a la academia, y específicamente a la Universidad Nacional de la Amazonia Peruana, continuar desarrollando investigaciones sobre el impacto de la política fiscal en el desarrollo de Loreto, ampliando el período de

análisis, diversificando los instrumentos metodológicos y construyendo series de indicadores de desarrollo humano que permitan evaluar el impacto de la inversión pública más allá de las métricas presupuestarias.

7.3. Propuesta 6: Fondo de Estabilización Presupuestaria para el Fideicomiso

La prociclicidad del fideicomiso su dependencia directa de los precios internacionales del petróleo a través del mecanismo del canon es una vulnerabilidad estructural que puede generar interrupciones abruptas en los programas de inversión cuando los precios caen. Se propone el establecimiento de un fondo de estabilización presupuestaria que permita suavizar los efectos de la volatilidad de los precios del petróleo sobre el presupuesto de inversión del gobierno regional. Este fondo funcionaría de la siguiente manera: cuando los recursos del fideicomiso superen un umbral de normalidad definido como la media de los últimos cinco años, el excedente se depositaría en el fondo de estabilización en lugar de ejecutarse inmediatamente. Cuando los recursos del fideicomiso caigan por debajo del umbral de normalidad, los recursos del fondo de estabilización complementarían el financiamiento para mantener un nivel mínimo de inversión.

Este mecanismo de estabilización tiene precedentes en la política fiscal peruana: el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) opera con una lógica similar a nivel del gobierno central. Su adaptación al nivel regional requeriría modificaciones normativas específicas, pero su racionalidad económica es sólida: suavizar el ciclo presupuestario reduce la incertidumbre para los contratistas, facilita la planificación de largo plazo de las inversiones, y evita la tentación de gastar aceleradamente en años de abundancia y de paralizarse en años de escasez.

La implementación de este fondo de estabilización debe acompañarse de reglas de gobernanza claras que establezcan quién puede decidir sobre los retiros del fondo, en qué condiciones y con qué mecanismos de control. La experiencia internacional sugiere que los fondos de estabilización son vulnerables a la presión política para utilizarlos en gastos corrientes o en proyectos políticamente convenientes, en lugar de reservarlos para su función estabilizadora. Reglas estrictas de acceso, supervisión independiente y transparencia son condiciones necesarias para que el fondo cumpla su función.

7.4. Propuesta 7: Programa de Inclusión de las Comunidades Más Alejadas

Los datos de ejecución del fideicomiso durante el período 2019–2022 sugieren que las inversiones se han concentrado desproporcionadamente en las áreas más accesibles principalmente en la capital regional y en las ciudades intermedias, mientras que las comunidades más alejadas y con mayores brechas han recibido una proporción menor de los recursos. Esta distribución geográfica regresiva que beneficia más a los menos excluidos es un problema conocido de las políticas de inversión pública en regiones con alta dispersión poblacional y elevados costos de acceso.

Se propone el establecimiento de un Programa de Inclusión de las Comunidades Más Alejadas, que establezca que al menos el 30% de los recursos del fideicomiso destinados a educación, salud y vivienda se invierta en comunidades que se encuentren a más de cuatro horas de viaje fluvial de la capital provincial más cercana. Este umbral de accesibilidad puede medirse con relativa precisión utilizando los sistemas de información geográfica disponibles, y puede actualizarse periódicamente para reflejar cambios en la infraestructura de transporte.

La implementación de este programa requiere el desarrollo de modalidades especiales de ejecución que reconozcan las condiciones logísticas particulares de las comunidades más alejadas. Los contratos de obras civiles diseñados para la costa o la sierra peruana no son directamente aplicables en el contexto amazónico: requieren adaptaciones en los plazos de ejecución, en los sistemas de provisión de materiales, en los requisitos de supervisión y en los mecanismos de pago que reconozcan los costos adicionales del trabajo en condiciones de aislamiento geográfico.

7.5. Reflexiones Finales: Hacia una Política de Inversión Pública Amazónica de Nueva Generación

Los hallazgos de esta investigación invitan a reflexionar sobre el tipo de política de inversión pública que la Amazonia peruana necesita en el siglo XXI. Las políticas de primera generación basadas en incentivos tributarios

individuales como el reintegro del IGV demostraron ser insuficientes para generar el tipo de transformación estructural que la región requiere. Las políticas de segunda generación como el fideicomiso de la Ley N° 30897 representan un avance conceptual importante al canalizar los recursos hacia la inversión colectiva, pero su efectividad está limitada por la ausencia de mecanismos de priorización estratégica y por el efecto de desplazamiento de los recursos ordinarios.

Una política de inversión pública amazónica de nueva generación debería combinar los elementos positivos del fideicomiso la canalización de recursos extractivos hacia la inversión pública colectiva con mecanismos de priorización rigurosa basados en indicadores de brecha, reglas de distribución intergubernamental que protejan los recursos ordinarios, sistemas robustos de evaluación de impacto, y estrategias de fortalecimiento institucional que eleven la capacidad del Gobierno Regional de Loreto para gestionar eficientemente los recursos disponibles. Esta combinación no es un ideal inalcanzable: es una agenda concreta de reformas que puede implementarse de manera gradual, comenzando con las modificaciones normativas e institucionales más urgentes.

La Amazonia peruana —con su riqueza natural, su diversidad cultural y su potencial de desarrollo sostenible— merece una política de inversión pública que esté a la altura de sus posibilidades y de las necesidades de su población. La Ley N° 30897 es un paso en la dirección correcta, pero un paso insuficiente si no va acompañado de las reformas institucionales necesarias para garantizar que los recursos se asignen estratégicamente, se ejecuten con calidad y eficiencia, y generen impactos medibles y sostenibles sobre el bienestar de los loretanos. Este libro es una contribución a esa agenda de reformas pendiente.

7.6. Recomendaciones para la Investigación Académica Futura

La presente investigación ha generado hallazgos relevantes que abren múltiples líneas de investigación futura. En primer lugar, sería valioso extender el período de análisis para capturar los impactos de mediano y largo plazo de la Ley N° 30897 sobre el desarrollo regional. Un análisis que cubra el período 2019–2030 permitiría evaluar si las tendencias identificadas en los primeros cuatro años se mantienen, se corrigen o se agudizan, y si los efectos sobre los indicadores

de desarrollo humano comienzan a manifestarse con suficiente intensidad para ser estadísticamente detectables.

En segundo lugar, sería importante incorporar a los análisis variables de resultado en lugar de solo variables de insumo como el presupuesto ejecutado que permitan evaluar el impacto de las inversiones sobre el bienestar de la población. Indicadores como la tasa de mortalidad infantil, la prevalencia de desnutrición crónica, el porcentaje de alumnos en nivel satisfactorio en las ECE, o el porcentaje de viviendas con acceso a agua potable y saneamiento, ofrecen una imagen más completa del impacto de la política que los datos presupuestarios por sí solos.

En tercer lugar, la aplicación de técnicas de evaluación de impacto cuasiexperimental como la diferencia en diferencias, la regresión discontinua o el control sintético permitiría estimar el efecto causal de la Ley N° 30897 sobre los indicadores de desarrollo, comparando la evolución de Loreto con la de regiones de características similares que no fueron objeto de la misma política. Esta comparación es metodológicamente más rigurosa que el análisis de tendencias temporales de una sola región, y puede proporcionar estimaciones más robustas del impacto de la ley.

En cuarto lugar, la investigación cualitativa entrevistas en profundidad con funcionarios del gobierno regional, directores de establecimientos de salud y educación, líderes comunitarios y representantes de organizaciones indígenas puede arrojar luz sobre los mecanismos por los cuales las decisiones de priorización presupuestaria se toman en la práctica, los factores que influyen sobre ellas y las barreras que impiden una implementación más eficiente de las inversiones del fideicomiso. Esta comprensión de los procesos de toma de decisiones es indispensable para el diseño de intervenciones institucionales efectivas.

Finalmente, sería valioso desarrollar una metodología específica para la evaluación de la inversión pública en contextos amazónicos que tome en cuenta las particularidades geográficas, culturales y logísticas de estas regiones. Los indicadores y métodos desarrollados para evaluar la inversión pública en regiones costeras o andinas pueden no ser directamente aplicables a la Amazonia, donde los costos de provisión son mayores, los patrones de asentamiento son distintos y las concepciones del bienestar y del desarrollo pueden diferir significativamente de las que subyacen a los indicadores convencionales.

7.7. Palabras Finales: Investigación al Servicio del Desarrollo de Loreto

Esta investigación nació de la convicción de que la academia tiene una responsabilidad especial en sociedades donde la toma de decisiones de política pública se realiza con escasa evidencia empírica y con débiles mecanismos de evaluación y aprendizaje institucional. En el caso de Loreto, donde los recursos públicos son abundantes pero los resultados de desarrollo siguen siendo insatisfactorios, la producción de conocimiento riguroso sobre la eficacia de las políticas de inversión pública no es un lujo académico: es una contribución concreta a la mejora del bienestar de la población.

Los hallazgos de esta investigación el extraordinario crecimiento del presupuesto del fideicomiso, la tendencia preocupante hacia la concentración decreciente en los sectores priorizados, el efecto de desplazamiento de los recursos ordinarios son información que los tomadores de decisiones necesitan para evaluar el diseño de la política y realizar los ajustes necesarios. La utilidad de esta información depende de que llegue efectivamente a quienes pueden actuar sobre ella: los funcionarios del Gobierno Regional de Loreto, los legisladores del Congreso, los técnicos del MEF, los líderes de la sociedad civil. La publicación de este libro en formato accesible es un esfuerzo por ampliar el alcance de estos hallazgos más allá del círculo académico.

La Universidad Nacional de la Amazonia Peruana tiene un rol estratégico en este proceso de generación y disseminación de conocimiento aplicado sobre el desarrollo de Loreto. Como la institución académica más importante de la región, tiene la responsabilidad y la oportunidad de convertirse en el principal referente de investigación sobre gestión pública, desarrollo regional y política de inversión en la Amazonia peruana. El fortalecimiento de sus programas de posgrado, la formación de investigadores con capacidad de análisis cuantitativo y cualitativo riguroso, y la construcción de alianzas con el gobierno regional y con la sociedad civil son pasos concretos en esa dirección.

Loreto merece una política de inversión pública que esté a la altura de sus riquezas naturales y culturales, y de las aspiraciones de su gente. La Ley N° 30897, bien implementada y con los ajustes institucionales necesarios, puede ser un instrumento poderoso para avanzar hacia ese horizonte. El camino no es corto

ni fácil, pero los recursos están disponibles, la voluntad política puede construirse, y el conocimiento para orientar las decisiones como el que este libro intenta aportar puede generarse. La responsabilidad de dar los pasos necesarios es compartida: del gobierno regional, del gobierno central, del sector académico y de la sociedad civil. Este libro es una invitación a asumirla.

Marco Normativo Ampliado: Normas Complementarias a la Ley N° 30897

La Ley N° 30897 no opera en un vacío normativo: se inserta en un conjunto de disposiciones legales y reglamentarias que condicionan su implementación y determinan los márgenes de acción del Gobierno Regional de Loreto en la gestión de los recursos del fideicomiso. Entre las normas más relevantes se encuentran la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, que establece los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y transparencia que deben guiar el uso de todos los recursos públicos, incluyendo los del fideicomiso; el Decreto Legislativo N° 1440, que regula el sistema nacional de presupuesto y define los procedimientos para la incorporación de los recursos del fideicomiso al presupuesto institucional del gobierno regional; y la Resolución Directoral N° 0026-2020-EF/50.01, que aprueba las directivas para la programación multianual de inversiones de los gobiernos regionales.

La articulación entre la Ley N° 30897 y el sistema de control gubernamental merece una atención especial. La Contraloría General de la República ejerce el control externo de los recursos públicos, incluyendo los del fideicomiso, a través de auditorías financieras, de cumplimiento y de gestión. Los informes de control de la Contraloría sobre el Gobierno Regional de Loreto son fuentes de información valiosas para identificar problemas de implementación, irregularidades en la ejecución y áreas de mejora en la gestión del fideicomiso. Sin embargo, el control ex-post de la Contraloría que generalmente evalúa lo que ya se hizo no puede sustituir a los mecanismos de planificación y programación de calidad que deben orientar la asignación de los recursos antes de su ejecución.

La Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece las competencias del Gobierno Regional de Loreto y define su estructura orgánica. La gestión del fideicomiso requiere que el gobierno regional cuente con una estructura orgánica adecuada que integre las funciones de programación,

formulación, ejecución y evaluación de las inversiones financiadas con el fideicomiso. En la práctica, la estructura orgánica del Gobierno Regional de Loreto heredada del período previo al fideicomiso y diseñada para gestionar presupuestos significativamente menores puede no estar adecuadamente adaptada para gestionar los volúmenes de inversión que el fideicomiso pone a su disposición.

La Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, regula la gestión de los bienes públicos que se generan como resultado de las inversiones, incluyendo los activos de infraestructura construidos con recursos del fideicomiso. Este marco normativo es relevante porque determina cómo se registran, valoran y mantienen los activos generados por las inversiones, con implicancias directas para la sostenibilidad del patrimonio público creado con los recursos del fideicomiso.

Análisis de Riesgos en la Gestión del Fideicomiso de la Ley N° 30897

La gestión del fideicomiso de la Ley N° 30897 está expuesta a un conjunto de riesgos que pueden afectar tanto el volumen de recursos disponibles como la calidad de su asignación y ejecución. Una gestión responsable del fideicomiso requiere identificar, evaluar y mitigar estos riesgos de manera sistemática, incorporando la gestión de riesgos como una función permanente de la administración del gobierno regional.

El riesgo de volatilidad de ingresos es quizás el más evidente. Los recursos del fideicomiso dependen directamente del canon petrolero, que a su vez depende de los precios internacionales del petróleo y del nivel de producción de los pozos en operación en Loreto. Ambas variables son altamente volátiles y difíciles de predecir con precisión: el precio del petróleo puede fluctuar en más del 50% en un solo año como ocurrió en 2020 como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y de la guerra de precios entre Arabia Saudita y Rusia, y la producción de los pozos loretanos ha mostrado una tendencia declinante que puede intensificarse en los próximos años a medida que los campos maduros se agoten.

El riesgo de capacidad institucional se refiere a la posibilidad de que el Gobierno Regional de Loreto no cuente con las capacidades técnicas y administrativas necesarias para ejecutar eficientemente los recursos del

fideicomiso. Este riesgo se materializa cuando la tasa de ejecución del presupuesto cae significativamente por debajo del 100% al cierre del año fiscal, cuando los proyectos se ejecutan con deficiencias técnicas que reducen su durabilidad, o cuando los procesos de contratación pública presentan irregularidades que retrasan la ejecución o generan sobrecostos.

El riesgo de corrupción es inherente a la gestión de cualquier fondo público de magnitud significativa. La concentración de recursos en el fideicomiso crea incentivos para que actores con influencia sobre las decisiones de priorización, formulación y contratación busquen capturar parte de esos recursos para beneficio propio. Los mecanismos de control Contraloría, control interno, auditorías externas son herramientas importantes de mitigación, pero su efectividad depende de la independencia real de los órganos de control y de la existencia de sanciones efectivas para los funcionarios que cometan irregularidades.

El riesgo ambiental se refiere a la posibilidad de que las inversiones del fideicomiso generen impactos negativos sobre el ecosistema amazónico que reduzcan la sostenibilidad de largo plazo del modelo de desarrollo regional. Proyectos de infraestructura en zonas sensibles, obras de drenaje que alteran los ciclos hidrológicos naturales, o construcciones en territorios de comunidades indígenas sin la consulta previa requerida, pueden generar conflictos socioambientales que paralicen las inversiones y dañen la imagen del gobierno regional.

El riesgo político se refiere a la posibilidad de que los cambios en las autoridades del Gobierno Regional de Loreto que en el Perú se renuevan cada cuatro años generen discontinuidades en la gestión del fideicomiso que afecten la coherencia de las inversiones. Cuando un nuevo gobierno regional asume sus funciones, la tentación de modificar las prioridades de inversión para diferenciar su gestión de la anterior y satisfacer las expectativas de sus bases electorales puede afectar negativamente la continuidad de proyectos en curso y la coherencia de la programación multianual. Este riesgo subraya la importancia de contar con una política de inversión de largo plazo que trascienda los ciclos políticos y que esté respaldada por compromisos institucionales que dificulten su modificación unilateral.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación del Fideicomiso: Una Propuesta Metodológica

El diseño de un sistema robusto de indicadores de seguimiento y evaluación del fideicomiso es una de las tareas metodológicas más importantes para garantizar la efectividad de la política de inversión pública en Loreto. Los indicadores deben cubrir todas las dimensiones del ciclo de inversión insumos, procesos, productos, resultados e impactos y deben ser suficientemente específicos para detectar problemas de implementación en etapas tempranas, cuando aún es posible realizar correcciones a tiempo.

Los indicadores de insumo miden la disponibilidad y el flujo de recursos hacia el fideicomiso: monto anual depositado en el fideicomiso, porcentaje de los recursos depositados incorporados al presupuesto institucional, y porcentaje de los recursos presupuestados efectivamente devengados al cierre del año fiscal. Estos indicadores son fácilmente disponibles a partir de la información del MEF y permiten monitorear en tiempo real el ritmo de ejecución financiera del fideicomiso.

Los indicadores de proceso miden la calidad de los procedimientos de programación, formulación y ejecución de las inversiones: número de proyectos formulados con estudios de preinversión de calidad adecuada, tiempo promedio entre la declaración de viabilidad y el inicio de la ejecución, porcentaje de proyectos que no presentan ampliaciones de plazo ni de presupuesto superiores al 20%, y porcentaje de proyectos con supervisión técnica regular durante su ejecución. Estos indicadores capturan la eficiencia del ciclo de inversión y permiten identificar los cuellos de botella más relevantes.

Los indicadores de producto miden el número y las características de los activos generados por las inversiones: kilómetros de vías fluviales mejoradas, número de aulas construidas o rehabilitadas, número de establecimientos de salud dotados de equipamiento completo, número de viviendas mejoradas con materiales adecuados. Estos indicadores son directamente verificables en campo y constituyen la evidencia más inmediata del uso de los recursos del fideicomiso.

Los indicadores de resultado miden los cambios en las condiciones de acceso a los servicios que resultan de los activos generados: porcentaje de la población en la zona de influencia del proyecto con acceso a servicios de salud de primer nivel, tasa de asistencia escolar en las comunidades con nueva

infraestructura educativa, porcentaje de viviendas con materiales adecuados en los distritos priorizados. Estos indicadores requieren sistemas de información sectoriales que no siempre están disponibles con la frecuencia y la desagregación geográfica necesarias.

Los indicadores de impacto miden los cambios en los indicadores de bienestar de largo plazo atribuibles a las inversiones del fideicomiso: tasa de mortalidad infantil, prevalencia de desnutrición crónica, porcentaje de alumnos en nivel satisfactorio en las ECE, esperanza de vida al nacer. Estos indicadores son los más relevantes desde la perspectiva del desarrollo humano, pero son también los más difíciles de medir y de atribuir causalmente a las inversiones del fideicomiso, porque múltiples factores influyen simultáneamente sobre ellos. La atribución causal requiere metodologías de evaluación de impacto sofisticadas que vayan más allá del simple seguimiento de tendencias temporales.

El Papel de la Cooperación Internacional en el Desarrollo de Loreto

La cooperación internacional puede jugar un rol complementario importante en el desarrollo de Loreto, tanto en términos de recursos financieros como de asistencia técnica y transferencia de conocimiento. Organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina han financiado proyectos de desarrollo en la Amazonia peruana y tienen experiencia acumulada en el diseño e implementación de programas de inversión en contextos de baja capacidad institucional.

La articulación entre el fideicomiso de la Ley N° 30897 y los programas de cooperación internacional puede generar sinergias importantes. Los recursos de cooperación pueden financiar la asistencia técnica necesaria para fortalecer la capacidad institucional del Gobierno Regional de Loreto un tipo de inversión que el fideicomiso, por su mandato de financiar activos no financieros, no puede cubrir directamente. A su vez, la disponibilidad de recursos propios del fideicomiso puede hacer más atractivo para los organismos de cooperación apoyar a Loreto con asistencia técnica, dado que la región cuenta con recursos propios para implementar las recomendaciones que resulten de esa asistencia.

La cooperación técnica sur-sur el intercambio de experiencias y conocimiento entre países y regiones en desarrollo puede ser especialmente valiosa en el contexto de la implementación del fideicomiso. La experiencia de San Martín con el modelo del fideicomiso, aunque diferente en contexto, ofrece lecciones prácticas sobre los desafíos de implementación y las soluciones que se han encontrado efectivas. El intercambio de funcionarios entre el Gobierno Regional de Loreto y el Gobierno Regional de San Martín, las visitas técnicas a proyectos exitosos y los talleres de intercambio de buenas prácticas son modalidades de cooperación técnica sur-sur de bajo costo y alta utilidad que deberían promoverse sistemáticamente.

La participación de Loreto en redes internacionales de gestión de recursos amazónicos como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) o la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG) puede contribuir a posicionar a la región como actor relevante en los debates globales sobre el desarrollo sostenible de la Amazonia. Esta proyección internacional no solo tiene valor simbólico: puede abrir acceso a recursos de cooperación, a tecnologías y a conocimiento que no están disponibles en el ámbito nacional.

La Perspectiva de Género en la Inversión Pública en Loreto

El análisis del impacto de la Ley N° 30897 no puede ignorar la dimensión de género: las brechas sociales en Loreto tienen una clara expresión diferencial por sexo, y las inversiones del fideicomiso pueden tener efectos distintos sobre hombres y mujeres dependiendo de los sectores y tipos de proyectos que se prioricen. La incorporación de la perspectiva de género en la programación, ejecución y evaluación de las inversiones del fideicomiso es una obligación legal derivada de la Ley N° 28983 de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y una condición de efectividad de la política.

Las mujeres en Loreto especialmente en las comunidades rurales e indígenas enfrentan barreras específicas de acceso a los servicios públicos que las inversiones del fideicomiso pueden contribuir a reducir. La mortalidad materna, que en Loreto supera significativamente la media nacional, está directamente relacionada con el déficit de establecimientos de salud con capacidad para atender partos y emergencias obstétricas. Las inversiones en establecimientos de

salud de primer nivel en comunidades alejadas con el equipamiento y el personal necesarios para atender partos seguros pueden tener un impacto desproporcionalmente positivo sobre el bienestar de las mujeres y de sus familias.

La inversión en infraestructura educativa especialmente en internados para estudiantes de zonas remotas puede ampliar significativamente las oportunidades educativas de las niñas en comunidades donde las distancias a las escuelas secundarias y la inseguridad en el camino constituyen barreras específicas para su permanencia en el sistema educativo. La evidencia internacional muestra consistentemente que la inversión en la educación de las niñas genera retornos sociales extraordinariamente elevados: mujeres más educadas tienen menor mortalidad materna e infantil, más participación en la economía, mayor control sobre sus decisiones reproductivas y mayor capacidad de contribuir al desarrollo de sus comunidades.

La incorporación de la perspectiva de género en la programación de las inversiones del fideicomiso requiere que los diagnósticos de brechas sectoriales desagreguen los datos por sexo, que los proyectos de inversión identifiquen explícitamente sus efectos diferenciados sobre hombres y mujeres, y que los indicadores de seguimiento y evaluación incluyan métricas de igualdad de género. Estas exigencias no son ornamentales: son condiciones para que las inversiones del fideicomiso contribuyan efectivamente a reducir las brechas de bienestar que afectan de manera desproporcionada a las mujeres loretanas.

Epílogo: Loreto en el Umbral de una Nueva Era de Inversión Pública

Los cuatro años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley N° 30897 representan apenas el comienzo de una transformación que, si se gestiona correctamente, puede modificar de manera duradera las condiciones de vida de la población de Loreto. El fideicomiso ha demostrado su capacidad para movilizar recursos de una magnitud sin precedentes en la historia del gobierno regional, pero aún no ha demostrado plenamente su capacidad para traducir esos recursos en mejoras medibles del bienestar de los sectores más excluidos de la población. Esta brecha entre el potencial del instrumento y sus resultados actuales es el principal desafío político y técnico que enfrentan las autoridades regionales y nacionales en los próximos años.

La paradoja central identificada en esta investigación más recursos, menor concentración relativa en los sectores prioritarios no es un resultado inevitable ni permanente. Es el resultado de decisiones de asignación presupuestaria que pueden modificarse si existe la voluntad política de hacerlo y los mecanismos institucionales que la hagan efectiva. Las propuestas formuladas en el Capítulo VII el sistema de priorización estratégica, el mecanismo de protección de los recursos ordinarios, el plan de fortalecimiento institucional, el sistema de evaluación permanente, la articulación con la planificación territorial ofrece un mapa de ruta concreto para realizar estas modificaciones.

El momento político actual es propicio para este tipo de reformas. La disponibilidad de recursos del fideicomiso crea un incentivo económico para mejorar la calidad de su gestión: una asignación más estratégica de los mismos recursos disponibles puede generar resultados significativamente mejores. La presión ciudadana creciente alimentada en parte por el mayor acceso a la información sobre el presupuesto público crea incentivos políticos para una gestión más transparente y orientada a resultados. Y la evidencia empírica acumulada de la que esta investigación es un aporte proporciona la base técnica necesaria para diseñar las reformas con mayor probabilidad de éxito.

Loreto tiene en el fideicomiso de la Ley N° 30897 una herramienta poderosa. La pregunta es si sus instituciones el Gobierno Regional, el Congreso, el MEF, la sociedad civil están a la altura del desafío de utilizarla bien. Esta investigación tiene la esperanza, fundada en la evidencia, de que la respuesta puede ser afirmativa.

Sobre el Autor

Christian Alexander Bardales Marichin es economista y maestrando en Gestión Pública por la Universidad Nacional de la Amazonia Peruana (UNAP), donde defendió la tesis que da origen a este libro en julio de 2024. Es oriundo de Loreto y ha desarrollado su carrera profesional en el ámbito de la gestión pública regional, con especial interés en los temas de inversión pública, desarrollo regional y políticas para la Amazonia peruana. Su investigación busca contribuir al debate sobre la efectividad de las políticas públicas en contextos de alta marginación geográfica y social, con el convencimiento de que la evidencia

empírica rigurosa es un insumo indispensable para la toma de decisiones públicas orientadas al bienestar de la población más excluida.

Anexo 4. Análisis Estadístico Detallado: Metodología y Resultados Completos

El análisis estadístico de esta investigación se apoya en tres herramientas fundamentales: la estadística descriptiva para caracterizar la evolución del presupuesto ejecutado durante el período 2019–2022, la prueba Chi-cuadrado para evaluar la significancia estadística de las diferencias en la distribución sectorial del gasto, y la correlación de Pearson para medir la fuerza y la dirección de las relaciones entre pares de variables presupuestarias. La presentación detallada de la metodología estadística utilizada es indispensable para garantizar la transparencia y la replicabilidad del análisis.

La estadística descriptiva aplicada en este estudio incluyó el cálculo de índices de variación con base 2018 = 100 para todas las series presupuestarias analizadas. Un índice de variación transforma los valores absolutos de una serie temporal en números índice que miden el cambio porcentual respecto a un año de referencia. Esta transformación facilita la comparación de series con diferentes magnitudes absolutas y permite visualizar con claridad las tendencias de crecimiento o decrecimiento de cada componente del presupuesto. Para el presupuesto ejecutado en activos no financieros del Gobierno Regional de Loreto, los índices de variación con base 2018 = 100 muestran el extraordinario crecimiento de los recursos determinados (de 100 en 2018 a 1,321 en 2022) frente a la contracción de los recursos ordinarios (de 100 en 2018 a 50 en 2022).

La participación porcentual de cada componente en el total presupuestario es otra herramienta descriptiva central de este análisis. La participación porcentual permite visualizar cómo cambia la composición relativa del presupuesto a lo largo del tiempo, independientemente de los cambios en el monto total. El análisis de la participación porcentual de los sectores priorizados educación, salud y vivienda en el presupuesto ejecutado vía fideicomiso revela la tendencia más importante identificada en esta investigación: la caída sistemática de esa participación del 55.79% en 2019 al 20.85% en 2022. Esta tendencia no sería visible si solo se analizaran los montos absolutos, que crecieron de 27.01 a 81.11 millones de soles durante el mismo período.

La prueba Chi-cuadrado (χ^2) es una prueba estadística no paramétrica que evalúa si existe una diferencia significativa entre las frecuencias observadas y las frecuencias esperadas bajo la hipótesis nula. En el contexto de esta investigación, la hipótesis nula establece que las asignaciones presupuestarias a los sectores priorizados durante el período 2019–2022 son homogéneas, es decir, que no difieren significativamente entre años. El estadístico Chi-cuadrado se calcula como la suma, para cada celda de la tabla de contingencia, del cuadrado de la diferencia entre el valor observado y el valor esperado, dividido por el valor esperado.

El cálculo del estadístico χ^2 para la hipótesis general de esta investigación produjo los siguientes resultados por año: en 2019, la diferencia entre los montos ejecutados en los tres sectores priorizados (27.01 millones) y el promedio del período (94.68 millones) generó un valor $\chi^2 = 48.36$; en 2020, la diferencia entre 126.02 millones y el promedio generó $\chi^2 = 10.37$; en 2021, la diferencia entre 144.60 millones y el promedio generó $\chi^2 = 26.31$; y en 2022, la diferencia entre 81.11 millones y el promedio generó $\chi^2 = 1.95$. La suma total $\chi^2 = 86.99$ supera ampliamente el valor crítico de 7.815 para 3 grados de libertad y $\alpha = 0.05$, lo que lleva al rechazo de la hipótesis nula.

La correlación de Pearson (r) mide la fuerza y la dirección de la relación lineal entre dos variables cuantitativas. Su valor oscila entre -1 (correlación negativa perfecta) y +1 (correlación positiva perfecta), pasando por 0 (ausencia de correlación lineal). Para evaluar la significancia estadística del coeficiente de correlación, se aplica una prueba t que evalúa si el coeficiente es estadísticamente diferente de cero. En esta investigación, la correlación de Pearson se calculó para dos pares de variables: los recursos ordinarios y el canon vía fideicomiso ($r = -0.988$), y el presupuesto total de los tres niveles de gobierno y el canon vía fideicomiso ($r = 0.847$).

La correlación de -0.988 entre los recursos ordinarios y el canon vía fideicomiso es estadísticamente significativa al nivel $\alpha = 0.05$ (el estadístico t calculado supera el valor crítico de 4.303 para 2 grados de libertad). Esta correlación negativa casi perfecta indica que las dos variables se mueven en direcciones opuestas con una regularidad casi mecánica: cuando el canon vía fideicomiso aumenta, los recursos ordinarios disminuyen en proporción casi exacta. La interpretación más plausible de esta relación es la existencia de un

efecto de desplazamiento fiscal intergubernamental: el gobierno central reduce las transferencias ordinarias al Gobierno Regional de Loreto en respuesta al crecimiento de sus recursos propios vía fideicomiso.

La correlación de 0.847 entre el presupuesto total de los tres niveles de gobierno y el canon vía fideicomiso no es estadísticamente significativa al nivel $\alpha = 0.05$ (el estadístico t calculado no supera el valor crítico de 4.303). Sin embargo, la correlación positiva observada sugiere una relación en la dirección esperada: cuando el canon vía fideicomiso aumenta, el presupuesto total ejecutado en el departamento también tiende a aumentar, aunque de manera menos que proporcional. La falta de significancia estadística se debe principalmente al reducido tamaño de la muestra ($n = 4$ años), que genera una baja potencia estadística para la detección de correlaciones moderadas.

Anexo 5. Ficha de Sistematización de Proyectos del Fideicomiso 2019–2022

La sistematización de los proyectos de inversión financiados con el fideicomiso de la Ley N° 30897 durante el período 2019–2022 ofrece una imagen más granular de la distribución sectorial y geográfica de los recursos que el análisis presupuestario agregado no puede proveer. La información disponible en la Consulta Amigable del MEF permite identificar los proyectos individuales financiados con recursos determinados fundamentalmente el fideicomiso a nivel del Gobierno Regional de Loreto, con datos sobre el sector, la función, el nombre del proyecto, la localización geográfica, el presupuesto institucional modificado y el monto efectivamente ejecutado.

El análisis de los proyectos ejecutados con recursos del fideicomiso durante el período analizado revela algunas tendencias adicionales a las identificadas en el análisis presupuestario agregado. En primer lugar, la concentración geográfica: una proporción significativa de los recursos se invirtió en proyectos localizados en la provincia de Maynas que alberga la capital regional y en menor medida en las capitales de otras provincias, mientras que las áreas rurales y las comunidades más alejadas recibieron una proporción menor de los recursos.

En segundo lugar, la concentración por tipo de proyecto: los proyectos de construcción y rehabilitación de infraestructura física edificaciones escolares,

centros de salud, pistas y veredas representan la mayor parte del presupuesto ejecutado, mientras que los proyectos de equipamiento, dotación de materiales y formación de capacidades recibieron una atención relativamente menor. Esta concentración en la infraestructura visible frente a los insumos complementarios menos visibles es un patrón conocido en la inversión pública en contextos de alta presión política por la visibilidad de los resultados.

En tercer lugar, el tamaño promedio de los proyectos: la mayor parte de los proyectos ejecutados con recursos del fideicomiso tienen presupuestos de entre uno y diez millones de soles, con pocos proyectos de gran escala megaproyectos de más de cincuenta millones y pocos proyectos de pequeña escala intervenciones de menos de quinientos mil soles. Este tamaño promedio refleja la capacidad de gestión del gobierno regional: proyectos demasiado grandes son difíciles de gestionar técnica y administrativamente con las capacidades disponibles, mientras que proyectos demasiado pequeños generan altos costos de transacción administrativos relativos al monto invertido.

La ficha de sistematización de proyectos es un instrumento metodológico que puede enriquecerse significativamente en investigaciones futuras con la incorporación de datos sobre el avance físico de los proyectos, la calidad de la infraestructura construida medida a través de inspecciones técnicas independientes, y los resultados de los proyectos sobre la provisión efectiva de los servicios que debían generar. Esta información, que requiere trabajo de campo y no está disponible en las fuentes secundarias utilizadas en esta investigación, permitiría pasar del análisis de insumos al análisis de resultados e impactos.

Anexo 6. Nota Metodológica sobre las Fuentes de Datos y sus Limitaciones

Los datos utilizados en esta investigación provienen principalmente del sistema Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que es la plataforma oficial de transparencia presupuestaria del Estado peruano. Esta fuente tiene ventajas significativas: es pública y accesible en línea, se actualiza periódicamente con información oficial verificada por los sistemas de administración financiera del Estado, y proporciona datos desagregados que permiten el análisis sectorial y por fuente de financiamiento que requiere esta investigación.

Sin embargo, la Consulta Amigable del MEF también tiene limitaciones que es importante reconocer. En primer lugar, proporciona datos financieros montos presupuestados y ejecutados, pero no datos físicos sobre el avance de las obras ni sobre los resultados de las inversiones. Un proyecto con el 100% de ejecución financiera puede tener un avance físico muy inferior si se produjeron problemas en la ejecución; inversamente, un proyecto con baja ejecución financiera al cierre del año puede tener un avance físico mayor si se realizaron pagos diferidos. La combinación de datos financieros y físicos requeriría acceder a sistemas complementarios, como el seguimiento de inversiones del MEF o los sistemas de información de los ministerios sectoriales.

En segundo lugar, la desagregación geográfica disponible en la Consulta Amigable llega hasta el nivel de distrito, pero no identifica la localización específica de los proyectos dentro del distrito. Para una región como Loreto, donde las distancias dentro de un distrito pueden ser de cientos de kilómetros, esta limitación es significativa: un proyecto identificado como perteneciente al distrito de Punchana puede estar ubicado en la zona urbana de Iquitos o en una comunidad rural a varias horas de viaje fluvial, con implicancias muy diferentes para el análisis de la distribución geográfica de los recursos.

En tercer lugar, la información disponible en la Consulta Amigable refleja el gasto devengado, es decir, el compromiso legal de pago, pero no necesariamente el gasto girado el efectivo desembolso. En algunos casos, especialmente en períodos de cierre de año fiscal con alta presión por ejecutar el presupuesto, pueden registrarse divergencias de proyectos que en la práctica no han avanzado significativamente en su ejecución física. Esta brecha entre el gasto devengado y el avance físico real es una fuente de distorsión que debe tenerse en cuenta al interpretar los datos presupuestarios.

A pesar de estas limitaciones, la Consulta Amigable del MEF sigue siendo la mejor fuente disponible para el análisis cuantitativo del presupuesto ejecutado en Loreto. Su uso riguroso, con la conciencia explícita de sus limitaciones y la complementación con otras fuentes cuando es posible, permite obtener conclusiones válidas y relevantes para la política pública. La transparencia sobre las limitaciones de los datos no debilita el análisis: lo fortalece al permitir al lector evaluar de manera informada el alcance y la confiabilidad de las conclusiones presentadas.

Referencias

Barreix, A. y Velayos, F. (2021). Incentivos tributarios, compromisos internacionales y suficiencia recaudatoria. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para discusión N° IDB-DP-861. <http://www.iadb.org/>

Baygorrea, M. y Flores, R. (2021). Impacto fiscal y financiero de los retiros de IGV en las empresas del sector retail de la región Loreto, año 2019 [Tesis de título profesional]. Universidad Nacional de la Amazonia Peruana.

Boudeville, J. R. (1966). Problems of regional economic planning. Edinburgh University Press.

Briceño, J. y Távara, M. (2021). Impacto de la Ley de Beneficios Tributarios de Promoción de Inversiones Amazónicas en el sector comercial de la provincia de Bongará, 2020 [Tesis de título profesional]. Universidad Peruana Unión.

Castillo, M. (2011). Fundamentos de economía del desarrollo. Fondo Editorial PUCP.

Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT). (2016). Manual sobre recaudación y cobranzas de tributos. Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5480>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad (LC/SES.39/3-P). CEPAL.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (2009). Políticas de inversión y promoción. UNCTAD.

Decreto Legislativo N° 1252. (2016, 1 de diciembre). Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Congreso de la República del Perú.

Decreto Supremo N° 237-2019-EF. (2019). Plan Nacional de Competitividad y Productividad. Ministerio de Economía y Finanzas. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas>

Díaz, J. y Ramírez, P. (2019). Relación entre la aplicación de la ley de promoción de la inversión en la Amazonia y el crecimiento económico de los contribuyentes acogidos, en la provincia de San Martín, año 2018 [Tesis de

título profesional]. Universidad Peruana Unión.
<https://repositorio.upeu.edu.pe/handle/20.500.12840/2217>

Directiva 001-2019-EF/63.01. (2019). Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Ministerio de Economía y Finanzas.

Espiritu, L. H. (2023). Gestión de la inversión pública y los factores críticos que afectan y limitan su efectividad en la ejecución de las inversiones de un Gobierno Regional, periodo 2019-2021 [Tesis de posgrado]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Galarza, M. (2019). Incentivos fiscales para las entidades de economía popular solidaria del Ecuador [Tesis de maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar.

Genta, N., Rizzo, L., Williner, A. y Sandoval, C. (2022). Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2022. Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/132). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Grández, R. (2018, 7 de septiembre). Eliminación del reintegro tributario en Loreto generará un impacto positivo en su economía. RCR Perú. <https://www.rcrperu.com/>

Guzmán, M. (2005). Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados: La experiencia chilena. Gestión Pública, CEPAL.

Hirschman, A. O. (1958). The strategy of economic development. Yale University Press.

Jiménez, M. (2023). Brecha en la salud. Closingap. <https://closingap.com/actividad/brecha-salud/>

Jiménez, P. (2022). La brecha educativa en la sociedad actual. RedSocial RedEduca. <https://redsocal.rededuca.net/>

Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. Journal of Political Economy, 99(3), 483–499.

Lapiente, V. y Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. Governance, 33(3), 461–475. <https://doi.org/10.1111/gove.12502>

Ley N° 27037. (1998, 30 de diciembre). Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonia. Congreso de la República del Perú.

Ley N° 27658. (2002, 29 de enero). Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Congreso de la República del Perú.

Ley N° 30897. (2018, 29 de diciembre). Ley de Promoción de la Inversión y Desarrollo del Departamento de Loreto. Congreso de la República del Perú. <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/>

Marchetti, P. N. S. (2016). Políticas de inversión pública y privada, en el desarrollo económico social del Perú: 2006–2015 [Tesis de doctorado]. Universidad César Vallejo.

Melgar, M. L. (2021). El análisis del reintegro tributario en la región selva y su impacto en la recaudación tributaria [Tesis de maestría]. Universidad de Lima. <https://hdl.handle.net/20.500.12724/15173>

Ministerio de Salud (MINSA). (2022). Diagnóstico de brechas de infraestructura y equipamiento del sector salud. <https://www.minsa.gob.pe/>

Myrdal, G. (1957). *Economic theory and underdeveloped regions*. Gerald Duckworth.

Perez, J. y Sanchez, E. (2020). La Ley de Amazonia y el desarrollo sostenible en el distrito de Lonya Grande, Amazonas [Tesis de título profesional]. Universidad César Vallejo.

Perroux, F. (1955). Note sur la notion de pôle de croissance. *Économie Appliquée*, 8(1–2), 307–320.

Salazar-Xirinachs, J. M. (2023, 12 de mayo). La política fiscal debe contribuir a las transformaciones de los modelos de desarrollo. CEPAL. <https://www.cepal.org/>

Santander Universidades. (2022). Qué es la sostenibilidad y cuáles son sus pilares fundamentales. <https://www.santander.com/>

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

Villalobos, M. R. y Macera, D. (2018, 2 de septiembre). La ley de la selva. *Diario El Comercio*.

Zambrano, L. (2009). *Brechas sociales y exclusión*. Fondo Editorial Universidad de Lima.

Glosario de Términos

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAF: Corporación Andina de Fomento - Banco de Desarrollo de América Latina.

CEplan: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

ECE: Evaluación Censal de Estudiantes.

FEF: Fondo de Estabilización Fiscal.

IDH: Índice de Desarrollo Humano.

IGV: Impuesto General a las Ventas.

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas. **MINEDU:** Ministerio de Educación.

MINSA: Ministerio de Salud.

NGP: Nueva Gestión Pública.

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OTCA: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.

PCM: Presidencia del Consejo de ministros.

PIM: Presupuesto Institucional Modificado.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PMI: Programación Multianual de Inversiones.

SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera.

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública.

SUNAT: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.

TUO: Texto Único Ordenado.

UNAP: Universidad Nacional de la Amazonia Peruana.

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Biografía



Nació en la ciudad de Iquitos, Perú, el 13 de diciembre de 1983. Es economista egresado de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) y obtuvo el grado de Magíster en Gestión Pública en la Escuela de Posgrado de esa misma casa de estudios. Actualmente cursa el Doctorado en Filosofía (PhD) en la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), México, donde desarrolla una investigación doctoral centrada en los factores críticos de éxito de la gestión pública en la región Loreto, Perú, con énfasis en políticas públicas, formación de servidores públicos, recursos públicos, marco regulatorio y la ética institucional. Cuenta con sólida experiencia en investigación social y de desarrollo, así como en la formulación y evaluación de proyectos orientados al fortalecimiento institucional. Se desempeña como asesor de autoridades de gobiernos locales, brindando asistencia técnica en gestión pública, planificación estratégica y políticas de desarrollo territorial

Christian Alexander Bardales Marichin

ISBN: 978-9907-842-07-4

