

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



El fideicomiso como un mecanismo de financiamiento para la ejecución de
proyectos de inversión en el gobierno regional San Martín

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de Magíster en
Derecho de la Empresa que presenta:

Jimena Rosario Mestanza Tapia

Asesor:

Christian Cesar Chocano Davis

Lima, 2022

Informe de Similitud

Yo, CHOCANO DAVIS, CHRISTIAN CESAR, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del trabajo de investigación titulado El fideicomiso como un mecanismo de financiamiento para la ejecución de proyectos de inversión en el gobierno regional San Martín de la autora MESTANZATAPIA, JIMENA ROSARIO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 31%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 03/10/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

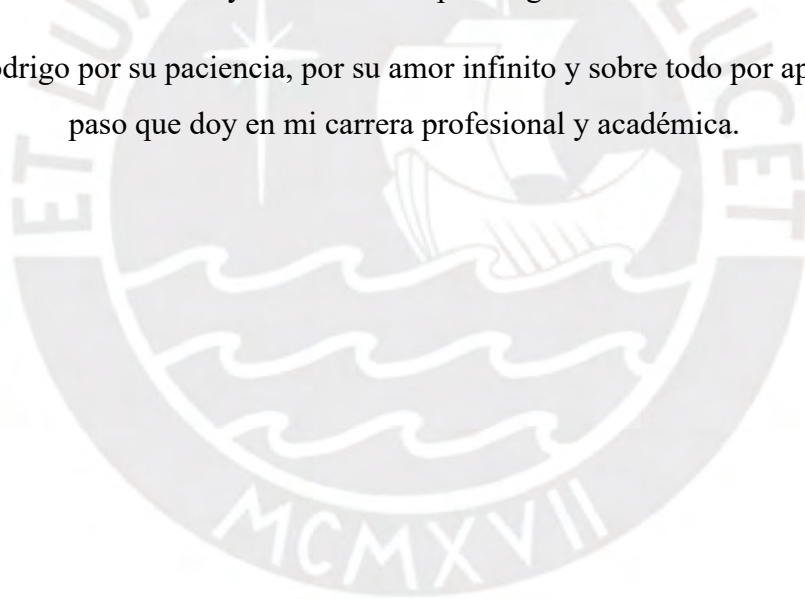
Lima, 20 de enero de 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:	
<u>CHOCANO DAVIS, CHRISTIAN CESAR</u>	
DNI: 40988780	Firma
ORCID: 0000-0002-7313-5745	

DEDICATORIA

Esta tesis esta dedicada a mis padres Henry y Rosario por su constante motivación para siempre perseguir mis sueños y nunca darme por vencida. Gracias por su apoyo constante y por su amor incondicional. Me hubiera gustado que leas esta tesis papá, pero sé que desde cielo tú me bendices y me das fuerza para seguir adelante.

A mi esposo Rodrigo por su paciencia, por su amor infinito y sobre todo por apoyarme en cada paso que doy en mi carrera profesional y académica.



RESUMEN EJECUTIVO

Mediante la presente investigación se busca determinar si la figura del fideicomiso puede ser considerado como un mecanismo viable para el financiamiento del gobierno regional San Martín, el cual va a permitir asegurar y resguardar los recursos que son transferidos a cada gobierno, llevándolos a formar parte de un patrimonio fideicometido, el cual será administrado por un tercero denominado fiduciario. Ello con la finalidad de reducir los riesgos ante una posible desviación de recursos, lo cual va a brindar una mayor seguridad y un mayor apetito en las entidades del sistema financiero, permitiendo que esta última otorgue un mayor acceso a los gobiernos regionales y locales en las operaciones de financiamientos. Es por ello, que nuestra investigación se centrará en el estudio del caso específicamente en el estudio del gobierno regional San Martín.

El objeto de implementar la figura del fideicomiso es asegurar la canalización de los recursos del gobierno regional San Martín, evitando la desviación de los flujos transferidos al patrimonio fideicometido, lo cual nos va a permitir reducir los riesgos y garantizar el cumplimiento de las obligaciones del gobierno regional San Martín con el repago de la deuda en los financiamientos adquiridos. Asimismo, ello permitirá que el gobierno regional San Martín obtenga mayores recursos para ejecutar y desarrollar proyectos de inversión bajo la constitución de un fideicomiso, donde no únicamente se utilice a este último como una garantía para el cumplimiento de las obligaciones de los gobiernos regionales, sino que también se realice el seguimiento y supervisión de los proyectos de inversión hasta su culminación, a través de la constitución de un comité de gestión o un consejo directivo que realice el seguimiento y avance de los proyectos de inversión que se financien con los recursos que formen parte del patrimonio fideicometido.

De esta forma, en base al estudio de caso del GORE SAN MARTÍN, vamos a plantear una alternativa para que otros gobiernos regionales amazónicos del Perú obtengan financiamientos que les permitan ejecutar proyectos de inversión, que generen un mayor crecimiento y desarrollo social y económico en el Perú.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
LISTA DE TABLAS	3
LISTA DE FIGURAS	4
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I: ESTADO DEL ARTE	8
1.1. La figura del fideicomiso en el Perú:	8
1.2. Descentralización fiscal	20
1.3. Asignación y transferencia de los recursos en los gobiernos regionales:	26
1.4. Asignación y transferencia de los recursos del GORE-SAN MARTIN:	32
1.5. Administración y ejecución de los recursos transferidos al GORE-SAN MARTIN	35
1.6. Marco teórico	43
CAPÍTULO II: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	56
2.1. Estudio del caso: GORE SAN MARTIN:	57
2.1.2. Eficiencia del GORE SAN MARTIN:	63
2.2. Limitación para el acceso al financiamiento del GORE SAN MARTIN:	68
CAPÍTULO III: DISCUSIÓN	76
3.1. Marco normativo que regula el contrato de fideicomiso del GORE – SAN MARTIN:	76
3.2. Estructura del Contrato de Fideicomiso	81
3.3. Beneficios del Contrato del Fideicomiso:	86
3.4. Problemas identificados en la estructura del fideicomiso:	90
3.5. Resultados con la implementación del Contrato de Fideicomiso Gore San Martin	94
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES	102
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106
ANEXO 1: CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS TRANSFERIBLES A LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES	114
ANEXO 2: ETAPAS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO – SNPP	116

LISTA DE TABLAS

Tabla 1	:	Deuda de los gobiernos regionales, gobiernos locales y otros al 31 de diciembre de 2020
Tabla 2	:	Cuadro de los principales acreedores de los gobiernos regionales
Tabla 3	:	Tipos de Brechas de la descentralización
Tabla 4	:	Ingresos de los gobiernos regionales en el periodo del año 2018.
Tabla 5	:	Efectos de la inversión pública en el Perú sobre el bienestar social del periodo
Tabla 6	:	Efectos en la tasa de crecimiento del PBI periodo 1997-2011
Tabla 7	:	Ejecución del gasto del periodo 2020 del GORE SAN MARTIN
Tabla 8	:	Cuadro comparativo del PIM y Devengado del periodo 2020
Tabla 9	:	Proyectos ejecutados por sectores del GORE-SAN MARTIN periodo 2017-2018.
Tabla 10	:	Cuadro de sentenciados y procesados por región y por cuadro público
Tabla 11	:	Cuadro de diferencias entre bienes públicos y bienes privados.
Tabla 12	:	Cuadro comparativo entre la Ley Gore 1 y de la Ley Gore 2
Tabla 13	:	Obras financiadas en San Martin con recursos transferidos como incentivo por la eliminación de los incentivos y exoneraciones 2006-2010.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	:	Número de constitución de fideicomisos por año
Figura 2	:	Evolución de los fideicomisos versus los privados
Figura 3	:	Fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales. Elaboración propia con información
Figura 4	:	Principales acreedores de los gobiernos regionales. Elaboración propia con información
Figura 5	:	Ingresos por impuestos municipales y recursos directamente recaudados en el año 2019.
Figura 6	:	Composición de los ingresos de los gobiernos regionales del año 2013
Figura 7	:	Transferencia por concepto de Canon y Sobrecanon, regalías, FOCAM, Renta por Aduanas y Participaciones por departamentos.
Figura 8	:	Estructura de Ingresos de Gobiernos Regionales 2003 y 2006.
Figura 9	:	Ejecución de Gastos en Inversiones por Niveles de Gobierno en el periodo del año 2015 al año 2020
Figura 10	:	Ejecución de Gastos en Inversiones en el periodo del año 2015 al año 2020
Figura 11	:	Información Financiera ejecución presupuestal del GORE SAN MARTIN del 2019
Figura 12	:	Índice de competitividad regional del año 2018 de la región San Martín.
Figura 13	:	Ejecución de la inversión pública según nivel de Gobierno del periodo de enero a octubre en los años 2019 y 2020
Figura 14	:	Etapas del Proceso del Inversión
Figura 15	:	Avance en ejecución de proyectos 2007-2017
Figura 16	:	Encuesta extraída de Contraloría de la República
Figura 17	:	Estructura del Contrato de Fideicomiso
Figura 18	:	Fuentes de ingreso del GORE SAN MARTIN 2010
Figura 19	:	Etapas de la reforma institucional del GORE SAN MARTIN

INTRODUCCIÓN

En nuestro país se ha discutido y cuestionado sobre el poco avance en la ejecución de los proyectos de inversión de los gobiernos regionales que con frecuencia se asocia a diversos motivos, tales como: (i) la paralización de proyectos de inversión por falta de recursos, (ii) los litigios durante la ejecución de los proyectos con los contratistas que muchas veces terminan en procesos arbitrales, los cuales paralizan e impiden la culminación del proyecto de inversión, (iii) la falta de priorización al momento de la ejecución de los proyectos de inversión. Ello ocasiona que se terminen llevando a cabo proyectos que no son necesarios para la población, ni generan un desarrollo económico ni mucho menos mejora la calidad y las condiciones de vida de los pobladores y (iv) por último, la falta de capacidad institucional de los gobernadores regionales y de sus equipos técnicos, los cuales no están debidamente capacitados para gestionar adecuadamente la administración de los recursos que percibe la región.

Por otro lado, de la revisión del portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, el MEF) se verifica que el principal recurso que reciben los gobiernos regionales en el Perú son los recursos ordinarios, los cuales son transferidos por el Gobierno Nacional. Cabe precisar que, ello ocasiona que los gobiernos regionales puedan tener una poca discrecionalidad al momento de realizar la programación y administración de los recursos asignados en el presupuesto para cada gobierno regional, generándose limitaciones para destinar los recursos en la ejecución de los proyectos de inversión.

Asimismo, de acuerdo con el reporte de las deudas de los gobiernos regionales y locales al 31 de diciembre del 2020, publicado por el MEF, se reportó como principal fuente de financiamiento con un 76,0 % proveniente del Gobierno Nacional, con un 21.3% proveniente del sistema nacional financiero y por último un 2.8 % proveniente de los organismos internacionales.

Al respecto, se verifica que solo un 21.3% de las entidades del sistema financiero (en adelante, ESF) otorgan financiamientos a los gobiernos regionales, debido a una serie de riesgos identificados tales como: riesgos legales, riesgos financieros, crediticos, políticos, normativos,

entre otros, los cuales reducen el apetito de riesgo de las ESF para el otorgamiento de financiamientos.

Por otro lado, Comitre identificó que la participación de los fideicomisos públicos en el Perú se mantiene en un porcentaje de 10%, a diferencia a lo que ocurre en América Latina y el Caribe, donde los fideicomisos tienen una participación que supera el 45%. Por lo que, el fideicomiso público no está siendo muy utilizado en el Perú a diferencia de otros países de América Latina. (2015, pág. 29)

En efecto, lo que se busca mediante la presente investigación es que los gobiernos regionales en el Perú en específico el gobierno regional San Martín (en adelante, GORE SAN MARTIN) encuentre en el fideicomiso una herramienta de financiamiento que permita disponer y canalizar los recursos asignados para la ejecución de proyectos de inversión en el GORE SAN MARTIN.

De tal forma, que se promueva el uso de los fideicomisos públicos en los gobiernos regionales y locales, como una alternativa de canalización de recursos provenientes de fondos públicos, en el cual se logre lo siguiente: (i) viabilizar la ejecución de proyectos de inversión en el GORE SAN MARTIN y (ii) que las ESF consideren al fideicomiso como una herramienta que permita reducir los diferentes riesgos identificados por las ESF, los cuales limitan el acceso al financiamiento para el GORE SAN MARTIN.

Todo ello con la finalidad de que los financiamientos otorgados a los gobiernos regionales resulten más viables para las ESF, ya que a la fecha solo un 21.3% de las ESF otorgan financiamiento a los gobiernos regionales en el Perú, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla 1:

Deuda de los gobiernos regionales, gobiernos locales y otros al 31 de diciembre de 2020

Fuente de Financiamiento			
	<u>US dólares</u>	<u>Soles</u>	<u>%</u>
Gobierno Nacional 1/	588,0	2.131,0	76,0%
Sistema Financiero Nacional	164,8	597,1	21,3%
Organismos Internacionales	21,3	77,3	2,8%

Total	774,1 2.805,4	100,0%
--------------	----------------------	---------------

Fuente: MEF (2020)

Por último, se busca proponer alternativas a las ESF (a través de la implementación de instrumentos legales) que permitan reducir los riesgos identificados que limitan el acceso al financiamiento a los gobiernos regionales, con la finalidad de asegurar y resguardar los flujos -provenientes de recursos públicos- dentro la estructura del fideicomiso que permitan garantizar el repago del servicio de deuda y al mismo tiempo, que nos sirva como garantía para otorgar financiamientos a futuro.



CAPÍTULO I: ESTADO DEL ARTE

1.1. La figura del fideicomiso en el Perú:

Diversos autores que han investigado sobre la figura del fideicomiso, entre ellos Escobar (2015, pag.3), coinciden en que el fideicomiso proviene del *common law*. Es relevante tener en cuenta los antecedentes históricos de esta figura para entender la naturaleza jurídica que hay detrás del fideicomiso y como se ha venido regulando en el transcurso de los años la figura del fideicomiso en Latinoamérica.

Otro de los autores como Hundskopf nos menciona que la palabra fideicomiso proviene de latín y se deriva del sustantivo “*fides*” que tiene como significado la confianza y del verbo “*commitere*” que tiene como significado encargar o comisionar. Al respecto, si nos remontamos a sus antecedentes estos nos llevan hasta la época romana, donde ya existía la figura denominada como fideicomiso, la cual era utilizada en esa época como una garantía en los créditos y en otros casos, estos fideicomisos eran utilizados para favorecer herencias o legados a determinados personas que por ley no le correspondía. (2021, pág. 172)

Hoy en día cada país ha adoptado la figura del fideicomiso de manera distinta y se encuentra regulado en sus diferentes códigos y marcos normativos respectivamente. Por ejemplo, en algunos países latinoamericanos se regula al fideicomiso a través de los códigos civiles, tales como: Costa Rica, Chile, Ecuador, Colombia, entre otros.

Debemos reconocer que, en nuestro país hemos encontrado pocas investigaciones y artículos referentes al fideicomiso, puesto que no son muchos los juristas o abogados que han optado por desarrollar y analizar esta figura. Por lo que, al ser el fideicomiso una figura jurídica -que se viene utilizando cada vez con mayor frecuencia- los juristas y abogados deberían interesarse en investigar con mayor énfasis sobre este tema, ya que en la práctica comercial se viene haciendo uso cada vez más del fideicomiso.

Al respecto, el fideicomiso en nuestro país poco a poco se ha ido posicionando y podemos apreciar con mayor frecuencia la utilización de esta figura jurídica, la cual inicialmente fue regulada bajo el Decreto Legislativo N° 1770, mediante el cual se aprueba la Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, publicada mediante diario oficial el peruano con fecha 30 de octubre de 1993.

Actualmente, la figura del fideicomiso en el Perú se encuentra regulado bajo la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero de Seguros y AFP en el año 1996 (en adelante, la LEY DE BANCOS) y mediante la resolución de la SBS N° 1010-99, en la cual se aprobó el Reglamento de Fideicomisos y de las Empresas de Servicios Fiduciarios (en adelante, el REGLAMENTO). Cabe precisar que, tanto la LEY DE BANCOS como su REGLAMENTO son consideradas como marcos normativos bajo los cuales se regulan los fideicomisos bancarios.

Por otro lado, en el Perú también existen los denominados fideicomisos titulizados o fideicomisos de titulización, los cuales se rigen bajo el marco del decreto legislativo N° 861 - Ley de Mercado de Valores y el reglamento de procesos de titulización de activos aprobado mediante la resolución de CONASEV N° 00001-1997 de fecha 09 de enero de 2007. Bajo este tipo de fideicomisos es necesario precisar que son administrados por una sociedad titulizadora, conforme lo establecido en el artículo 20° del REGLAMENTO. En virtud de lo mencionado, para la presente investigación nos enfocaremos en el estudio de los fideicomisos bancarios regulados por la LEY DE BANCOS y su REGLAMENTO. Sin embargo, queríamos hacer mención respecto a los tipos de fideicomisos que se utilizan con frecuencia en nuestro país.

Por otro lado, para entender la figura del fideicomiso, debemos hacer referencia al artículo 246° de la LEY DE BANCOS, la cual define al fideicomiso como:

“El fideicomiso es una relación jurídica por la cual el fideicomitente transfiere bienes en fideicomiso a otra persona, denominada fiduciario, para la constitución de un patrimonio fideicometido, sujeto al dominio fiduciario de este último y afecto al

cumplimiento de un fin específico en favor del fideicomitente o un tercero denominado fideicomisario”. (El resaltado es nuestro)

En virtud de la definición descrita líneas arriba, se evidencia que, a través de la figura del fideicomiso, se busca transferir una serie de bienes o derechos al patrimonio fideicometido para que sean administrados por un tercero, el cual será denominado fiduciario. Este último adquiere el dominio fiduciario -de carácter temporal- el cual estará encargado de administrar los bienes fideicometidos y cumplir con lo finalidad establecida en el contrato de fideicomiso. En ese sentido, el fiduciario no podrá excederse de lo regulado dentro del mencionado contrato, ya que una de las obligaciones del fiduciario establecida en el artículo 256° de la LEY DE BANCOS es “*cuidar y administrar los bienes con la debida diligencia y dedicación de un ordenado comerciante y leal administrador*”.

Es importante destacar que Revatta considera al fideicomiso como un acto donde el fideicomitente transfiere bienes o derechos, basándose en la confianza atribuida hacia el fiduciario, creándose de esta manera un patrimonio autónomo, en virtud del fideicomiso constituido. Esta confianza la cual se hace mención en el párrafo anterior es atribuida en el Perú -de acuerdo con la LEY DE BANCOS- a las ESF quienes intervienen en calidad de fiduciario dentro de los fideicomisos. Estas últimas son autorizadas por la Superintendencia de Banca, Seguro y AFP (en adelante, SBS). Cabe precisar que es el fideicomitente quien tiene la opción de elegir al fiduciario, el cual será el encargado de administrar los bienes fideicometidos. (2017, pp. 2)

De la misma forma, Revatta considera que actualmente la figura del fideicomiso viene siendo cada vez más usada en los negocios, en los cuales se utiliza a esta figura como una garantía en las operaciones de endeudamiento, donde se reemplaza a las garantías hipotecarias o mobiliarias. (2017, pp. 4) Por ejemplo, este tipo de fideicomiso se denomina fideicomiso de garantía, en el cual ingresan activos, usualmente bienes muebles o inmuebles, los cuales sirven para garantizar al acreedor ante el incumplimiento de las obligaciones por parte del deudor.

Adicional a ello, Cruz coincide con el autor citado en el párrafo anterior, al considerar que el fideicomiso de garantía es una figura de las más utilizadas por las ESF al otorgar financiamientos, ya que bajo esta figura es más factible ejecutar las garantías que se encuentran dentro del fideicomiso, debido a que los costos son menores, los bienes fideicometidos se puedan efectuar en un menor plazo y el acreedor no se ve obligado de acudir a la vía judicial. (2018, pp. 68)

Asimismo, Comitre considera que la finalidad de constituir un patrimonio fideicometido es lograr aislar a los bienes o derechos que ingresan al mencionado patrimonio de cualquier riesgo que los pudiera afectar. En efecto, dicho patrimonio no va a responder por ninguna de las obligaciones de las partes intervinientes dentro del contrato del fideicomiso. (2015, pp. 32)

En virtud de lo mencionado, se verifica que, a través de la figura del fideicomiso, el fideicomitente puede ingresar diferentes tipos de activos o derechos, para que formen parte de un patrimonio fideicometido. Todo ello con la finalidad de poder resguardarlos y protegerlos frente a terceros, dando cumplimiento a lo establecido en el contrato de fideicomiso, bajo la instrucción o encargo del fideicomitente.

En definitiva, coincidimos con la definición que le atribuye Vivanco a la figura del fideicomiso, ya que lo considera como una relación jurídica, en la cual se tiene como base de dicha relación a la confianza, mediante la cual el fideicomitente transfiere bienes o derechos a un patrimonio autónomo, para que estos últimos a su vez sean administrados -de manera temporal- por un fiduciario. Cabe precisar que, dichas facultades otorgadas al fiduciario son limitadas, de acuerdo con los fines establecidos en el contrato de fideicomiso por el fideicomitente o del fideicomisario. (2017, pp.19)

Por otro lado, para entender la figura del fideicomiso es importante identificar las partes que intervienen dentro del mismo, las cuales se detallan a continuación:

- **El fideicomitente:** es el titular de los bienes o derechos, los cuales son transferidos al patrimonio fideicometido. El fideicomitente será quien otorgará el encargo al fiduciario, para el cumplimiento de un determinado fin dentro de lo establecido en el contrato de fideicomiso.

Asimismo, conforme a lo definido por Revatta establece que el fideicomitente tiene la facultad de trasladar la confianza de sus bienes o derechos al fiduciario de su elección y será quien le instruya las condiciones a seguir para constituir el fideicomiso. (2010, pp.129)

- **El fiduciario:** es quien ejercerá el dominio fiduciario, el cual deberá dar cumplimiento a lo establecido en el contrato de fideicomiso y conforme el marco regulatorio de la LEY DE BANCOS y su REGLAMENTO. Como parte de su labor fiduciario, este último podrá percibir una remuneración por sus servicios, la cual no deberá exceder de 1% del valor del mercado del patrimonio fideicometido.

Asimismo, según la LEY DE BANCOS, pueden participar como fiduciarios: las empresas de operaciones múltiples comprendidas en el literal A del artículo 16° de la Ley General, la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), las empresas de servicios fiduciarios, las empresas de seguros, las empresas de reaseguros y las empresas o instituciones supervisadas por esta superintendencia cuyo objeto es garantizar, apoyar, promover y asesorar directa o indirectamente a la micro y pequeña empresa de cualquier sector económico.

En efecto, conforme lo establecido por Mac Lean, el fiduciario al administrar el patrimonio fideicometido adquiere facultades de uso, administración, disposición y reivindicación del patrimonio fideicometido. (2009, pp. 2)

- **El fideicomisario:** es el beneficiario (determinado o indeterminado) dentro del contrato de fideicomiso, por lo que no siempre participa dentro del mismo. Sin perjuicio de ello, en el artículo 250° de la LEY DE BANCOS se establece que, si interviene el

fideicomisario dentro del contrato de fideicomiso, adquiere a título propio todos los derechos que le atribuyan a su favor dentro del contrato.

Asimismo, conforme a lo definido por Revatta el fideicomisario será la persona que se beneficia del contrato de fideicomiso y, por ende, recibirá los bienes o frutos que provengan del patrimonio fideicometido. (2010, pp. 131)

De acuerdo con lo descrito, el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario son considerados como partes intervinientes dentro del contrato de fideicomiso, las cuales pueden ser personas naturales o personas jurídicas. Sin perjuicio de ello, debemos mencionar que en el Perú hay diferentes tipos de fideicomisos que se constituyen para cumplir una finalidad determinada, lo cual genera que al momento de la estructuración de los fideicomisos nos permita considerar la participación de otras partes intervinientes al momento de estructura el fideicomiso.

Un ejemplo de lo mencionado anteriormente es el tipo de fideicomiso denominado bajo la Ley de Contrataciones del Estado – TUO de Ley N° 30225 (en adelante, la Ley de Contrataciones) como fideicomiso de adelantos de obra, este último ha sido creado en una de las modificaciones efectuadas en la mencionada norma, bajo la cual se permite que las entidades contratantes constituyan un fideicomiso de adelantos de obra. Dicho fideicomiso tiene como objetivo reemplazar a las cartas fianza de fiel cumplimiento y cartas fianzas de adelantos de obra, por la constitución de un fideicomiso que garantice y al mismo tiempo permita canalizar los recursos de los adelantos de obra. En este tipo de fideicomiso, participa el constructor o contratista -a quien se le adjudicó la buena pro del proyecto- el cual interviene dentro del contrato bajo la calidad de interviniente. Este último de acuerdo con lo establecido a la Ley de Contrataciones, no será considerado como parte dentro del contrato de fideicomiso, sino tan solo será consignado como interviniente dentro del mismo, por lo que podrá ser removido a solicitud de la entidad contratante. Otro ejemplo de tipo de fideicomiso es el denominado fideicomiso inmobiliario, en el cual interviene como parte dentro del fideicomiso el promotor, el constructor y el supervisor de la obra dentro del fideicomiso para el desarrollo y la ejecución de un proyecto que acompañara en todo el

proceso hasta la culminación del proyecto y entrega de los adquirentes finalistas de sus inmuebles.

En virtud de lo mencionado, podemos apreciar que en cada tipo de fideicomiso encontraremos diferentes partes integrantes o intervinientes, ello nos permite reforzar la idea de que el fideicomiso es una herramienta muy versátil y pueda adaptarse a diferentes tipos proyectos o finalidades. Todo dependerá de la estructura y el objetivo que se busque alcanzar, para con ello identificar a las partes integrantes dentro del contrato de fideicomiso, logrando cumplir con una determinada finalidad u objetivo.

En ese sentido, si llevamos la estructura del fideicomiso en cifras, se puede evidenciar que, en el Perú de acuerdo con lo señalado por Castellanos, año a año se ha incrementado en nuestro país la constitución de fideicomisos, tal como se verifica en la figura 1 (2014, pp. 10):



Figura 1: Numero de constitución de fideicomisos por año. (Fuente: Elaboración propia con información extraída de Castellano,2014).

En ese sentido, como se evidencia en la figura 2 descritas líneas arriba, dentro del periodo del año 2009 al año 2013, vemos que desde el año 2011 en nuestro país se ha incrementado -de manera gradual- la constitución de los fideicomisos, permitiendo a esta figura consolidarse y ser cada vez más utilizada por las ESF.

Actualmente, en una de la entrevista a Paul Comitre realizada por el diario Comercio el 26 de marzo del 2018, indicó que: “en el mercado privado hubo un incremento de 14% en el número de estructuraciones de fideicomisos, alcanzando un total de 243 operaciones, 30 más que el año anterior. Los fideicomisos más demandados fueron los constituidos por derechos de cobro, cubriendo el 50% del total de operaciones, y los vinculados a operaciones de reperfilamiento de deuda, que alcanzaron el 25%”. (El Comercio, 2018)

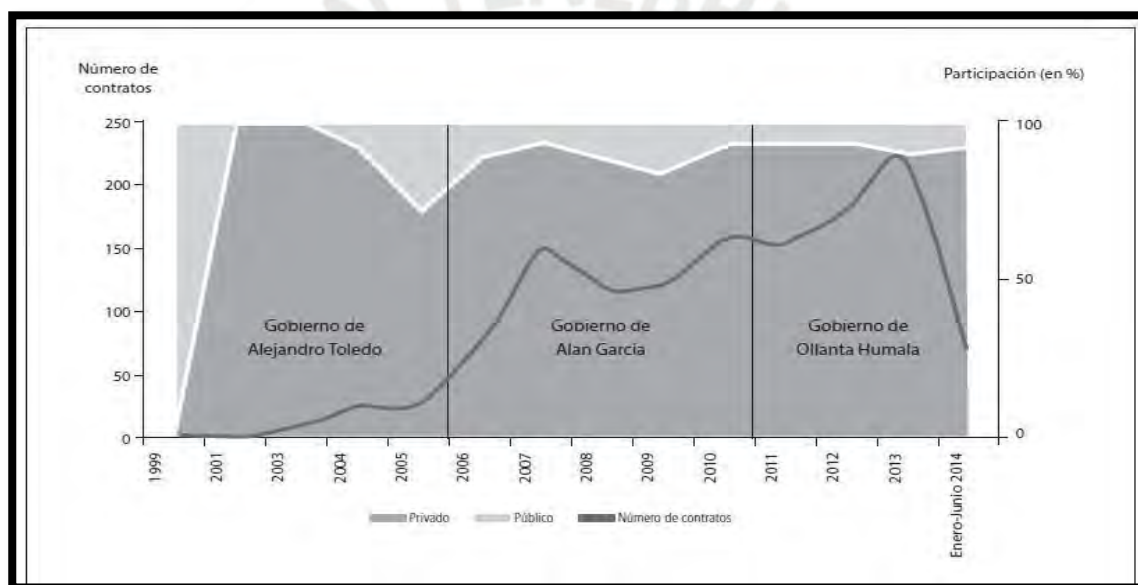
Por otro lado, en cuanto al fideicomiso en el sector público Revatta considera que no existe en la actualidad una regulación especial en el Perú y que el sector de Economía y Finanzas está buscando implementar la constitución de los fideicomisos para que se puedan administrar los recursos que reciben los gobiernos tales como: Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas, FONCOMUN, FONCOR, entre otros. En este caso, en el fideicomiso público participa la administración pública en calidad de fideicomitente y el fiduciario, por lo que al administrar fideicomisos públicos se deberá tener en cuenta que el objetivo será los fines de interés público. (2015, pp. 6)

Sin perjuicio de ello, el autor Barboza considera que la implementación del fideicomiso público es una herramienta útil que va a permitir cumplir con los objetivos del Estado y al mismo tiempo ser una alternativa para financiar los proyectos de inversión, tanto para la administración central como para los gobiernos locales. (2007, pp.1)

A diferencia de los fideicomisos del sector privado, en el fideicomiso público vemos que el patrimonio fideicometido estará conformado por fondos públicos del Estado, los cuales serán administrados por el fiduciario. Cabe precisar que, este último deberá tomar en cuenta el marco normativo específico que regula cada recurso público a ser transferido, al momento de ejercer el encargo fiduciario.

Asimismo, respecto de los fideicomisos públicos Comitre menciona que la participación de los fideicomisos públicos en el Perú se mantiene en un porcentaje de 10%, a diferencia a lo que ocurre en América Latina y el Caribe, donde los fideicomisos tienen una participación que supera el 45%. Por lo que, el fideicomiso público no está siendo muy utilizado en el Perú a diferencia de otros

países de América Latina. En efecto, lo que se busca mediante la presente tesis es que -bajo el estudio del caso con el GORE-SAN MARTIN- los gobiernos regionales y locales en el Perú encuentren en el fideicomiso una herramienta de financiamiento que les permita disponer de sus recursos asignados y canalizar estos últimos a través de las cuentas del fideicomiso, siendo este administrador por un tercero denominado fiduciario, que será ajeno



a las partes intervinientes. (2015, pp. 82)

Figura 2: Evolución de los fideicomisos versus los privados (Fuente: Comitre, 2015)

De acuerdo con lo descrito en la figura 2 de la presente investigación, podemos evidenciar lo siguiente:

- Que, en el Perú se ha ido generado un crecimiento en la constitución de los contratos de fideicomisos, haciéndose cada vez más utilizados en operaciones de financiamiento y en la estructuración de los proyectos de inversión.

- Que si hacemos un comparativo tomando en cuenta como base la figura 2 podemos apreciar que los fideicomisos son más utilizados en el sector privado que a diferencia del sector público.

Es por ello, que en la presente investigación queremos plantear la figura del fideicomiso, con la finalidad de que esta último sea implementado con mayor frecuencia en el ámbito del sector público, utilizando como base el estudio del caso del GORE SAN MARTIN. Con la finalidad de plantear al fideicomiso como un mecanismo de financiamiento para el desarrollo y ejecución de proyectos de inversión. Para ello, será necesario incluir dentro de esta propuesta la capacitación a los funcionarios del sector público para que se familiaricen con esta figura y puedan implementarla dentro del desarrollo y ejecución de los proyectos de inversión.

En ese sentido, compartimos la propuesta planteada por Núñez y Tantalean, en la cual los autores consideran la posibilidad de que los gobiernos regionales estructuren mecanismos de financiamiento que les permitan desarrollar y ejecutar proyectos de inversión, ya que muchas veces estos gobiernos se ven limitados, porque superan o exceden su capacidad financiera, sobre todo en estos tiempos de pandemia por el COVID 19, donde muchos gobiernos tienen escasos recursos por la reducción en la recaudación de los tributos. Asimismo, se plantea como alternativa que los gobiernos regionales constituyan fideicomisos de los flujos futuros (recursos que provengan de cada gobierno regional, en específico se propone los recursos determinados) para con ello lograr obtener un financiamiento de largo plazo que le permita llevar a cabo los proyectos de inversión y se garantice el cumplimiento del repago de la deuda con los recursos determinados provenientes de cada gobierno regional (2009, pp.2)

Siguiendo esta línea, el autor Alvarado et al. (2015) plantea en su propuesta de tesis aplicación la contratación de fideicomiso enfocado en la ejecución de las obras públicas en los gobiernos subnacionales, como una medida obligatoria para evitar la desviación de los recursos públicos y disminuir los actos de corrupción que se generan en las contrataciones

con el Estado. Dicha propuesta de alguna manera ha sido recogida en la Ley de Contrataciones con el Estado, en donde se incorpora la figura de los fideicomisos de adelantos de obra, como una modalidad para la ejecución de las obras públicas bajo la administración de un tercero denominado fiduciario, quien se encontrará ajeno a cualquier presión de las autoridades o sector privado que estén interesados en el desarrollo y ejecución de los proyectos de inversión. En virtud de ello, se evidencia la propuesta de fideicomiso de administración, el cual permitirá que la administración de los recursos públicos bajo el fiduciario quien será un tercero ajeno a las partes involucradas.

Cabe precisar que, es importante buscar alternativas y mecanismos de financiamiento para los gobiernos regionales amazónicos, en el caso específico al GORE SAN MARTIN, tomando en cuenta que el principal recurso de financiamiento de estos gobiernos no proviene de las ESF, sino más bien del Gobierno Nacional, específicamente del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, el MEF), ya que solo un 29.3% corresponde como fuente de financiamiento a las ESF, tal como se verifica en la figura 3 que corresponden a las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales y la figura 4 que corresponde a los principales acreedores de los gobiernos regionales, las cuales se detallan a continuación:

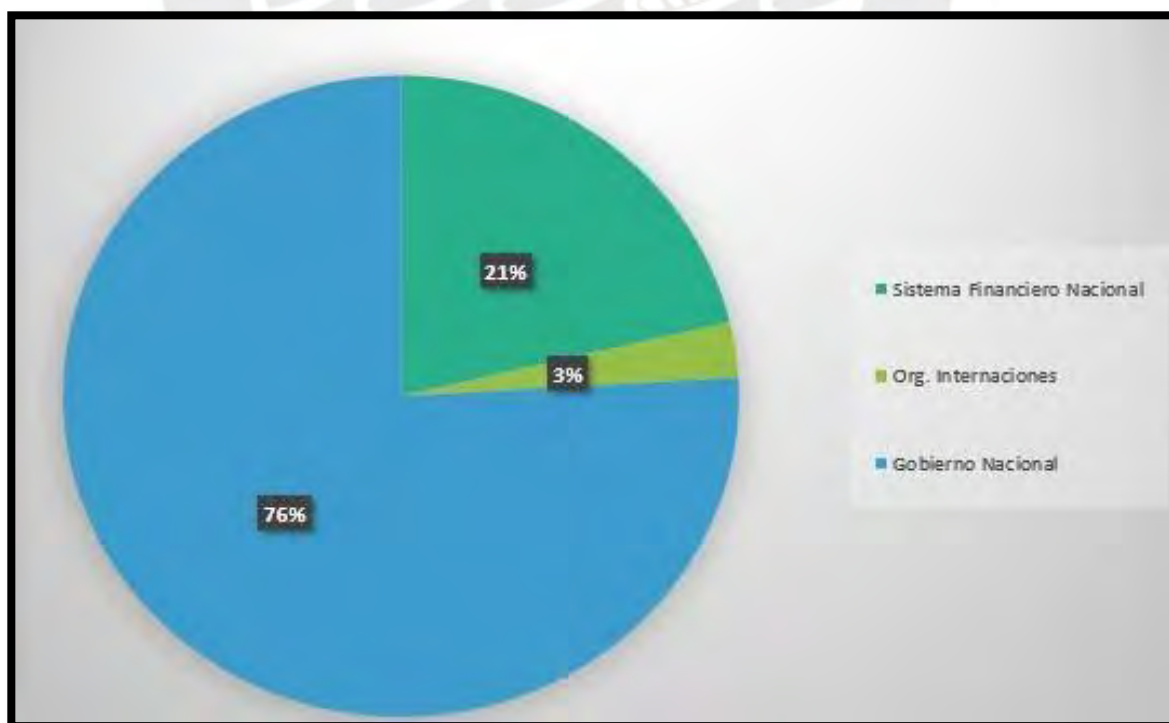


Figura 3: Fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales. Elaboración propia con información (Fuente: MEF,2020)

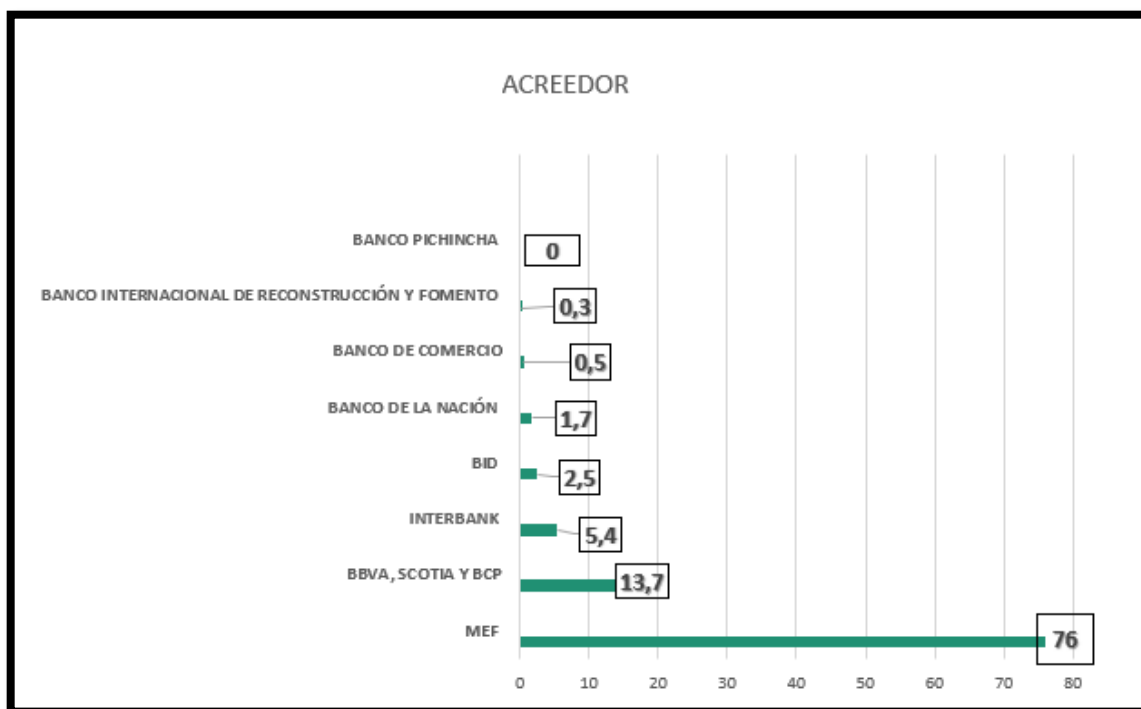


Figura 4: Principales acreedores de los gobiernos regionales. Elaboración propia con información (Fuente: MEF,2020)

En virtud de lo mencionado, en la presente investigación evaluaremos cuales son las limitaciones o los riesgos que reducen el apetito de las ESF para otorgar financiamientos a los gobiernos regionales amazónicos, con la finalidad de plantear propuestas o alternativas que incentiven a las ESF a otorgar dichos financiamientos. Con el objetivo de generar un impacto en el desarrollo económico de los gobiernos regionales amazónicos, específicamente en el GORE SAN MARTIN. Cabe mencionar que, en la figura 5 hemos identificado que el principal acreedor de los gobiernos regionales es el MEF y no son muchas las ESF quienes otorgan financiamientos a los gobiernos regionales, por diversos riesgos que analizaremos en el siguiente capítulo. A continuación, veremos un cuadro donde se cuantifica en números lo mencionado en la tabla 2:

Tabla 2:

Cuadro de los principales acreedores de los gobiernos regionales.

	Acreedor		
	<u>US dólares</u>	<u>Soles</u>	<u>%</u>
MEF ^{1/}	588,0	2.131,0	76,0%
BBVA, Scotia y BCP Sindicado	106,3	385,3	13,7%
Banco Internacional del Perú	41,6	150,9	5,4%
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	19,2	69,5	2,5%
Banco de la Nación	12,9	46,9	1,7%
Banco de Comercio	3,9	14,0	0,5%
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	2,2	7,8	0,3%
Banco Pichincha	0,0	0,1	0,0%
BBVA Banco Continental	0,0	0,0	0,0%
Total	774,1	2.805,4	100,0%

Fuente: MEF (2020)

1.2. Descentralización fiscal:

Es relevante preguntarnos ¿Cómo es que debemos entender la descentralización de un país? Para ello, Abanto define a la descentralización como una herramienta que permitir a un país establecer y mantener la independencia política y cultural de cada región dentro de un Estado-Nación. Vemos también que al hablar de descentralización se reduce la participación del Estado, permitiéndose introducir un sistema de balances y contrapesos. Ello va a generar a que el gobierno pueda ser más efectivo y eficiente, permitiendo que los gobiernos locales pueden participar en la provisión de los servicios públicos (2017, pp.4).

En virtud de lo mencionado, podemos entender a la descentralización como aquel sistema que genera independencia dentro del ámbito de cada gobierno y al mismo tiempo genera un equilibrio. Con la descentralización se va a poder distribuir los recursos y las funciones entre el gobierno, respetando la independencia intergubernamental y evitando una duplicidad de funciones al momento de la distribución. Tomando en cuenta ello, considero

que no podemos hablar de descentralización sin considerar dentro de la misma a la equidad y la eficiencia al momento de la distribución de los recursos y en como estos últimos, son gestionados y administrados por cada gobierno. Por ende, ambos principios son necesarios para que esa descentralización alcance a los diversos ámbitos del país.

No obstante, no basta con repartir equitativamente los recursos, sino que también será necesario que estos recursos recaudados y transferidos, sean administrados de manera eficiente, para que dicha descentralización genere un impacto y desarrollo económico en el Perú. En efecto, no podremos generar un impacto y crecimiento económico en cada gobierno, sino contamos con un grupo humano especializado, que sepa gestionar adecuadamente dichos recursos, generando un desarrollo e impacto económico en toda la región.

Ahora bien, debemos definir a que nos referirnos con hacemos referencia a una administración eficiente de recurso. Para ello primero debemos entender a que nos referimos con eficiencia y con eficacia, de acuerdo con lo señalado por Mankiw, en su libro Los principios de la economía nos define que la eficiencia como aquella en la cual “la sociedad busca extraer el máximo beneficio de sus recursos escasos. Asimismo, este autor considera que la equidad significa que la sociedad distribuye igualitariamente esos beneficios entre sus miembros. En otras palabras, pensemos en los recursos de la economía como un pastel que debe repartirse. La eficiencia sería el tamaño del pastel y la equidad la manera en cómo se reparte entre los diferentes individuos.” (2006, pp. 5)

Es por ello, que considero que el Estado y en si cada gobierno subnacional debe buscar el equilibrio entre la eficiencia y la eficacia al momento de administrar los recursos, pero para ello debe tener claro previamente que objetivos son los que se busca alcanzar, tomando en cuenta que cada región tiene una serie de necesidades específicas y no en todas las regiones se van a tener las mismas necesidades o se van a establecer los mismos objetivos. Por lo que, al momento de aplicar esta eficiencia y eficacia en una determinada región, es necesario previamente tener claro las deficiencias y necesidades de la población, para con

ello determinar cómo se van a administrar y distribuir los recursos en función a sus necesidades específicas.

Asimismo, al momento de implementar políticas públicas en la economía del país y de cada región en particular se deberá tener presente tanto la eficiencia como eficacia para la gestión y administración de los recursos, ya que no siempre se va a poder garantizar una distribución equitativa de los mismos, pero lo que se debe buscar alcanzar es un equilibrio donde se logre la mayor satisfacción para la población.

Retomando el tema con la descentralización, esta última se aplica a varios ámbitos: en el ámbito social, político, económico, fiscal, entre otros. Ello tiene como finalidad lograr que todos los gobiernos puedan participar y puedan recibir los recursos, porque de lo contrario, al no ser distribuido dichos recursos adecuadamente, ello va a generar una mayor brecha y, por ende, un mayor descontento en la sociedad, ocasionando así mayores necesidades. Por ese motivo, es importante lograr (i) la distribución de los ingresos para cada gobierno regional y (ii) que dichos recursos sean administrados de manera eficiente y equitativa.

En ese sentido, en tanto se trabaje por una descentralización dentro de cada gobierno regional del Perú, donde los recursos y transferencias del Estado no se concentren en su mayoría bajo el Gobierno Nacional, vamos a poder lograr un mayor desarrollo económico en el país, y al mismo tiempo, debemos incentivar a que cada gobierno regional pueda tener una mayor disposición de los recursos, pero para ello es necesario que también estos gobiernos cuenten con funcionarios debidamente capacitados que permitan alcanzar los objetivos. De la misma forma, cada gobierno regional deberá también asumir la responsabilidad y la obligación que trae consigo la administración y gestión de recursos, priorizando los gastos y proyectos de inversión que generen un incentivo a la sociedad. Todo ello con el objetivo de lograr una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, donde no solo se vean beneficiados unos pocos, sino todos los peruanos.

Asimismo, las transferencias que realiza el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales son definidas según Samanamud como “un traspaso de recursos fiscales entre niveles de gobierno generalmente de un gobierno nacional a un gobierno subnacional y se sustenta en dos principios suficiencia y nivelación.” (2017, pp. 267)

Por lo que, el citado autor en el párrafo anterior hace énfasis en que cuando hablamos de transferencias de recursos -en base al principio de suficiencia- son transferencias verticales. En cambio, cuando son transferencias de recursos -en base al principio de nivelación- son consideradas como transferencias horizontales. Las transferencias verticales son efectuadas por el Gobierno Nacional y las transferencias horizontales son efectuadas entre los Gobiernos Subnacionales. (2017, pp. 267)

Al respecto, Blanco, Martínez y Porras han identificado dentro del Perú un alto grado de asimetría entre la descentralización de ingresos y gastos, lo cual genera dos tipos de brechas, las cuales se detallan en el siguiente cuadro (2017, pp.4):

Tabla 3:

Tipos de brechas de la descentralización

Tipo de brechas	Definición
Brecha Fiscal Vertical	Se hace referencia a la asimetría entre la obtención de los ingresos y las responsabilidades de gastos. Cuanto más grande se hace esta brecha, más se dependerá de los gobiernos nacionales para obtener las transferencias intergubernamentales por parte del Gobierno Nacional, con el objetivo de obtener mayores ingresos que permitan asumir las responsabilidades de gastos que tienen los gobiernos subnacionales.

Brecha Fiscal Horizontal	Este tipo de brecha se encuentra entre las necesidades de gasto y la capacidad de generar ingresos de un gobierno regional o local.
--------------------------	---

Fuente: elaboración propia extraída de Blanco, Martínez y Porras (2017)

Debemos mencionar que en nuestro país se ha creado un marco normativo que busca regular la descentralización bajo la Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización de fecha 26 de junio del 2002, la cual en su artículo 3° se establece como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder de los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

Posteriormente, con fecha 17 de noviembre del 2002 se creó la Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (en adelante, LEY GORE), mediante la cual se reconoce la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales. Cabe precisar que, a partir de la creación de esta ley se regula las competencias y funciones de los gobiernos regionales.

Asimismo, en el desarrollo de la presente investigación evaluaremos si dentro del marco normativo de la Ley de Bases de la Descentralización y de la LEY GORE se ha permitido lograr una descentralización de los gobiernos regionales, ya que en nuestro país existe todavía una gran brecha vertical y horizontal, la cual no permite una adecuada administración de los recursos en el Estado.

Por lo que, habrá que preguntarnos si los principios de equidad, eficiencia y eficacia recogidos en el artículo 8° de la LEY GORE siguen siendo principios rectores al momento de distribuir y gestionar los recursos de cada gobierno, ya que basta con mirar las regiones en nuestro país, para darnos cuenta de que cada vez hay más necesidades, hay un mayor descontento social de los ciudadanos y en efecto, cada vez más los peruanos se sientan más olvidados y menos representados.

En base a la pregunta formulada en el párrafo anterior, queremos comentar que un estudio realizado por el Programa para las Naciones Unidas en el Desarrollo (en adelante, PNUD) denominado “El reto de la igualdad” elaborado en el mes de noviembre del 2019, nos muestra que las mejoras se concentran en la costa y particularmente en Lima, quedando rezagadas la mayor parte de los espacios de la sierra alta y la selva. Este análisis se llevó a cabo en base a la evaluación de índices uno de ellos es el índice llamado “Densidad del Estado” (en adelante, IDE), el cual consiste en la provisión estatal de servicios elementales o básicos para las personas. “Ello con el objetivo de representar las capacidades que tiene el aparato estatal para producir y entregar medios útiles para los fines del desarrollo humano”. (2019, pp. 84)

Bajo el estudio del IDE se puede determinar cómo las personas pueden tener acceso a los servicios de salud, educativos, disposición del agua y saneamiento, bajo los cuales puedan contar con los servicios mínimos que les permitan tener una vida digna, la cual debe garantizar el Estado Peruano.

El IDE por departamentos son espacios donde nos permite evaluar la presencia del Estado, ya que corresponde a un espacio de descentralización política, en el cual desde el año 2003 los gobiernos regionales les han transferido una serie de funciones y competencias, ello hace que este muy asociado a los servicios que se evalúan bajo el índice IDE. (2019, pp. 90)

Al respecto, en virtud de la evaluación de la IDE por departamento, en el estudio realizado por la PNDU se identificó lo siguiente:

“La desigualdad y el sesgo en favor de la costa y la postergación de la selva son los rasgos fundamentales de la presencia de los servicios estatales en el territorio, reflejados en la distribución del IDE según departamentos. De acuerdo con el ranking 2017, destaca en el tercio superior un grupo de 8 departamentos, todos con espacios de costa y con el más alto IDE, que es superior a 0.75”. (2019, pp. 31)

En virtud de lo mencionado, dentro del estudio realizado por el PNDU se concluye con una serie de reflexiones, en las cuales se hace énfasis a que se debe generar un trabajo conjunto donde no solamente intervenga el gobierno nacional, sino también los gobiernos subnacionales, con la finalidad de revertir las asimetrías y desbalances existentes en el Perú. Dentro de las mencionadas reflexiones dentro del estudio realizado, es relevante rescatar las siguientes:

- “Reorientar y profundizar la descentralización, a través de la mejora de las capacidades de gestión territorial de los gobiernos regionales y locales, y la promoción de una mayor coordinación intergubernamental para el desarrollo territorial, alrededor de políticas sectoriales, programas presupuestales estratégicos y programas conglomerados (combos) de inversiones en infraestructura económica (vialidad, riego, electrificación, saneamiento, telecomunicaciones).
- Innovar y mejorar sustantivamente las prácticas de planeamiento y gestión de inversiones de los Gobiernos subnacionales, mediante un efectivo enfoque territorial que tome en cuenta los diversos aspectos involucrados: metodologías, órganos especializados, instrumentos y -sobre todo- soporte político”.

Finalmente, es relevante rescatar los datos estadísticos del artículo de Marianne Fay en el Diario El Comercio, en donde indica que “15 de cada 100 habitantes del Ande y de la Amazonia no pueden acceder al menos a 2 de los cuatro servicios básicos”. Ello nos hace notar que si bien hasta el año 2019, el Perú venía teniendo un crecimiento en el PBI de nuestra economía, este crecimiento no se estaba reflejando en el interior de nuestro país, ello debido a una serie de fallas en el diseño de la descentralización. Estas fallas son las que hacen deficiente el desarrollo del gobierno y una de ellas es la falta de autonomía de los gobiernos subnacionales. (2019, El Comercio)

1.3. Asignación y transferencia de los recursos en los gobiernos regionales:

Respecto sobre los recursos que anualmente el gobierno nacional recauda y asigna a los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y locales), debemos decir que estos recursos son aprobados anualmente a través de la aprobación del presupuesto del sector público para cada año fiscal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77° de la Constitución Política del Perú, la cual establece lo siguiente: *“La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas.”*

Este presupuesto es aprobado por el Congreso de la República, para que sea asignado a cada instancia descentralizada, incluyendo a los gobiernos regionales. Rubio nos menciona que toda la planificación y aprobación del presupuesto se hace con la finalidad de que cada gobierno regional pueda tener una proyección sobre los recursos que percibirá anualmente, y con ello priorizar sus gastos e ingresos, de acuerdo con los recursos que le sean asignados y transferidos. (2009, pp.148)

En este punto hemos tomado como ejemplo para conocer con mayor detalle los recursos que se reciben y se distribuyen anualmente en el sector público contenidos en el anexo 1 de la presente investigación. Cabe precisar que, dicho anexo se encuentra detallado en el Decreto de Urgencia N° 014-2019, el cual aprobó el presupuesto del sector público para el año fiscal del 2020. En este anexo se establece una clasificación de los recursos transferibles a los gobiernos regionales y locales, los cuales se distribuyen en recursos ordinarios, recursos directamente recaudados, recursos por operaciones oficiales de crédito, donaciones y transferencias y los recursos determinados.

De acuerdo con el anexo 1 de la presente investigación, verificamos que existen diferentes tipos de recursos, algunos recursos son recaudados directamente por cada gobierno subnacional -como el caso de los recursos directamente recaudados- y en otros casos los recursos se transfieren a través del gobierno nacional como, por ejemplo: los recursos ordinarios.

Debemos tener presente que, si bien los recursos son asignados y transferidos a cada gobierno subnacional, ello no quiere decir que existe una libre disponibilidad de dichos

recursos, ya que previamente se deberá tener en cuenta el marco normativo que regula cada tipo de recurso. Por ejemplo, en el caso de los recursos ordinarios, estos recursos se transfieren del gobierno nacional a cada gobierno subnacional -como el caso del GORE SAN MARTIN- dichos recursos son transferidos a discrecionalidad del gobierno nacional, por lo que estos últimos ya cuentan con un destino y finalidad determinada por el gobierno nacional, conforme se establece en la Ley de Presupuesto para cada año fiscal. Sin embargo, hay casos como los recursos directamente recaudados, que provienen de la recaudación de las tasas y tributos que recauda cada gobierno subnacional, que, si son considerados de libre disponibilidad, por ende, no hay intervención del gobierno nacional, ya que se recaudan directamente por los gobiernos subnacionales. Cabe precisar que, estos recursos directamente recaudados no son los recursos que perciben en mayor cantidad a diferencia de los demás recursos.

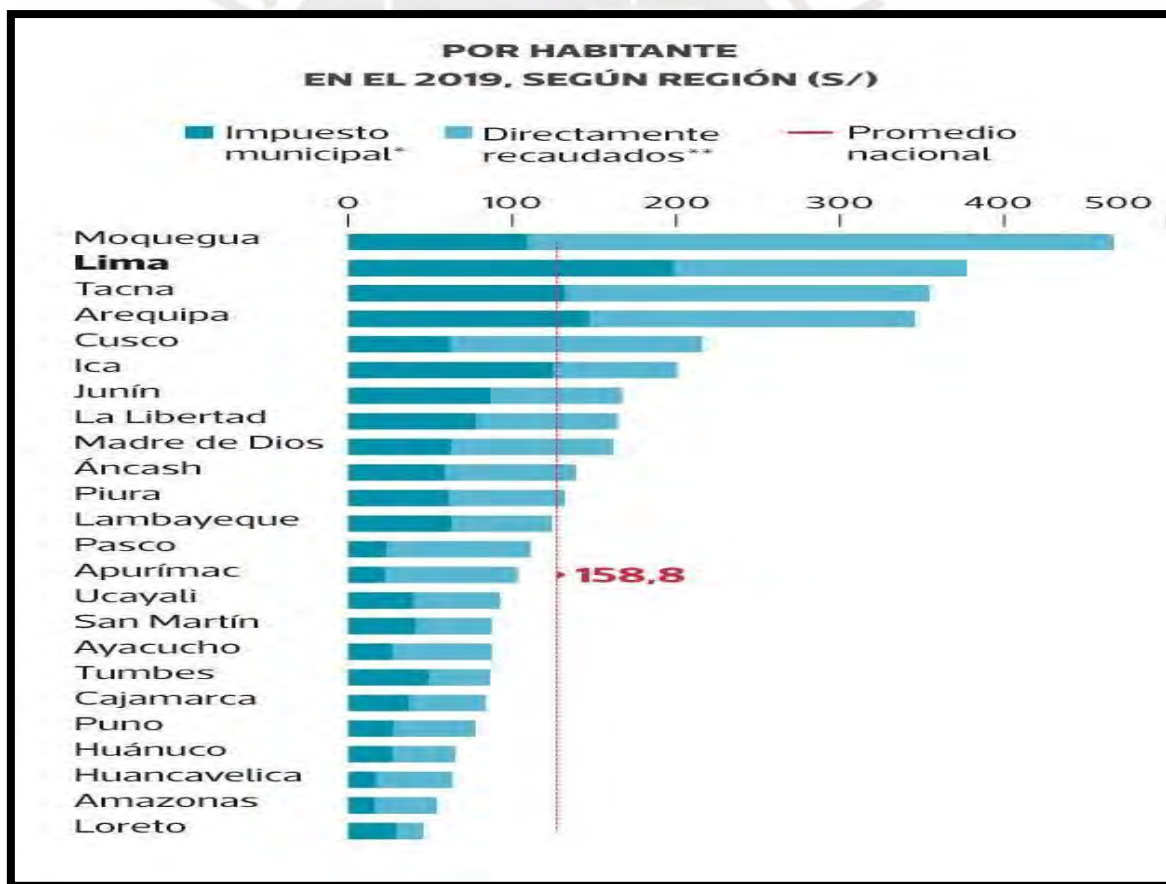


Figura 5: Ingresos por impuestos municipales y recursos directamente recaudados en el año 2019. (El Comercio, 2019)

Al respecto, verificamos que para el año 2019 -en la figura 5- pocas regiones en el Perú son las que superan el promedio nacional en recaudaciones por recursos directamente recaudados y en el caso de la región San Martín -como se aprecia en la figura anterior- la recaudación en cuanto a recursos directamente recaudados para el año 2019 no llega ni al promedio nacional que es S/ 158.8 Soles por habitante. Ello se reconoce como la pereza fiscal de los gobiernos subnacionales, lo cual está asociado a dos causas principales, una de ellas es la falta de capacidad institucional de los municipios para la recaudación tributaria y el otro problema es la descentralización, ya que la principal la recaudación la realiza el gobierno nacional, el cual centraliza la mayor recaudación en tributos, lo cual hace que los gobiernos subnacionales terminen dependiendo de la discrecional del gobierno nacional. (El Comercio, 2019)

Respecto de los recursos determinados, los gobiernos subnacionales utilizan los recursos del FONCOMUN, los recursos del FONCOR y los recursos provenientes del Canon o Sobrecanon a favor de cada gobierno subnacional siempre y cuando, se respete lo establecido en los marcos normativos bajo los cuales se crea y regula cada recurso. Por ejemplo, en el caso del recurso del Canon conforme a lo establecido en el artículo 6° de la Ley del Canon – Ley N° 27506, estos recursos serán utilizados para el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional o local, es decir, por norma -previamente establecida- dicho recurso tiene un destino y finalidad determinada. Por lo que, cada gobierno subnacional deberá administrar los recursos en concordancia con el marco normativo que regula cada recurso.

En efecto, es importante que tengamos presente este punto en relación con la distribución y uso de cada recurso, los cuales son distribuidos hacia los gobiernos subnacionales, ya que, en el análisis siguiente de la presente investigación, evaluaremos los recursos que dispone los gobiernos regionales Amazónicos y en específico el GORE SAN

MARTIN para que garanticen el repago de las operaciones de endeudamiento para el desarrollo y ejecución de los proyectos de inversión.

Ahora bien, vamos a centrar el análisis -como materia de la presente investigación- en los ingresos que corresponden a los gobiernos regionales Amazónicos, y en específico en el ingreso de los recursos que percibe el GORE SAN MARTIN, tal como se procederá a detallar en el siguiente cuadro:

Tabla 4:

Ingresos de los gobiernos regionales en el periodo del año 2018

GOBIERNO REGIONAL	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	RECURSOS DETERMINADOS	RECURSOS ORDINARIOS
LORETO	120,736,839	247,812,974	1,512,513	421,935,551	2,454,066,553
AMAZONAS	52,441,658	84,529,474	1,564,692	160,743,365	2'079,374,891
MADRE DE DIOS	40,550,288	1,461,923	2,396,638	60,937,588	774,970,981
SAN MARTIN	121,705,686	123,791,008	1,000,00	311,498,609	1'894,495,418
UCAYALI	72,921,029	100,104,606	3,350,363	256,647,971	1'187,274,587

Elaboración propia extraída del reporte presupuestal del Congreso de la República (2018).

En la tabla 4 detallada líneas arriba, se aprecia que el principal recurso que reciben los gobiernos regionales amazónicos para el año 2018 por parte del gobierno nacional, son los recursos ordinarios del tesoro público. Mientras que, los recursos directamente recaudados son montos asignados menores y en específico el gobierno regional que menos recursos a recibido para ese año es el gobierno regional de Madre de Dios. Por lo que, se evidencia un desequilibrio en la distribución de recursos determinados y en general en la distribución de los recursos que se distribuyen entre las regiones. Por lo que, debemos preguntarnos las

razones o motivos que generan la distribución de los recursos en montos diferenciados por parte del gobierno nacional.

En virtud de ello, lo que se busca es lograr que los recursos que sean asignados a los gobiernos regionales amazónicos puedan ser distribuidos de manera equitativa, en donde se considere las necesidades y requerimientos de cada gobierno regional. Para ello, se debe tomar en cuenta la diversidad que existe en cada región, la cual posee diferentes características y cada una de ellas atraviesa por necesidades específicas, las cuales deberán ser atendidas por cada gobierno.

En ese sentido, es importante que cada gobierno regional tenga la potestad y facultad para distribuir y asignar adecuadamente los recursos, tomando en cuenta las necesidades de cada población, tomando en cuenta la opinión y participación ciudadana en toma de decisiones de sus gobernadores, los cuales han sido elegidos por la propia población. Ello les devolverá la confianza a los pobladores en los gobiernos y sobre todo no sentirán que están siendo olvidados o desprotegidos por el Estado.

Asimismo, compartimos la opinión del autor Vega, el cual indica que “los recursos ordinarios del Tesoro constituyen el principal rubro de ingresos de los gobiernos regionales, pero su importancia relativa se ha venido reduciendo desde el año 2003, a la par que han crecido rápidamente los montos provenientes del canon” (2008, pp. 32).

De la misma forma en la Figura 9 detalladas líneas abajo se verifica que la composición de los ingresos de los gobiernos regionales para el año 2013, se sigue manteniendo como principal ingreso con un 77% a los recursos ordinarios y solo un 3% corresponde a recursos directamente recaudados. También podemos evidenciar que un 1% corresponde a endeudamientos habrá que verificar si esos endeudamientos solo han sido

contraídos en operaciones de endeudamiento con el Gobierno Nacional como principal acreedor o son contraídos con ESF.

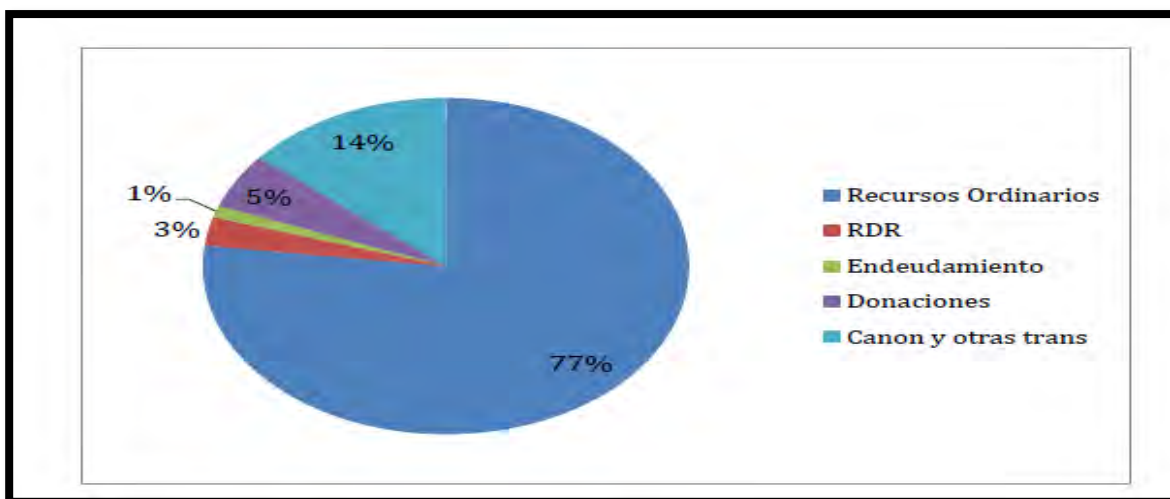


Figura 6: Composición de los ingresos de los gobiernos regionales del año 2013. (Fuente: Casas,2014)

1.4. Asignación y transferencia de los recursos del GORE-SAN MARTIN:

Podemos analizar la estructura de los ingresos provenientes de los gobiernos regionales, disgregándolos por cada gobierno regional, tal como se verifica en la Figura 10 y la Figura 11, detalladas a continuación:

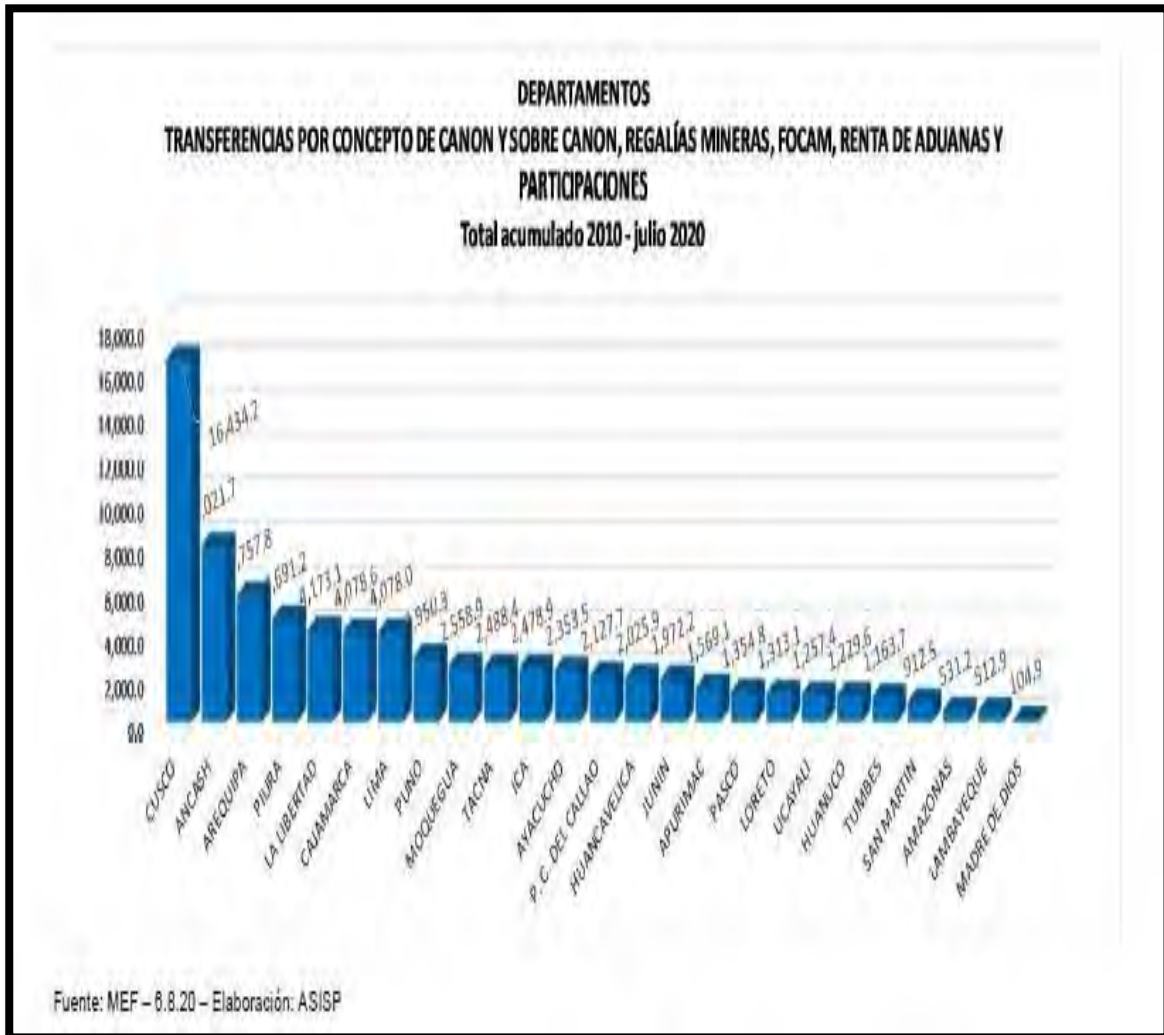


Figura 7: Transferencia por concepto de Canon y Sobrecanon, regalías, FOCAM, Renta por Aduanas y Participaciones por departamentos. (Fuente: Vega, 2008)

Estructura de Ingresos de los Gobiernos Regionales, 2003 y 2006
(%)

	2003				2006			
	Ingresos Recaudados	Recursos del Tesoro	Canon, Regalías, FOCAM	Otros Ingresos	Ingresos Recaudados	Recursos del Tesoro	Canon, Regalías, FOCAM	Otros Ingresos
Amazonas	2,6	93,9	0,07	3,4	1,7	84,7	0,02	13,5
Ancash	4,3	90,6	3,1	2,0	2,9	72,2	14,6	10,3
Apurímac	3,0	94,3	0,03	2,7	2,6	87,1	0,9	9,4
Arequipa	5,4	89,6	1,4	3,6	5,2	79,2	3,3	12,3
Ayacucho	2,5	94,2	0,003	3,2	2,2	82,6	2,9	12,3
Cajamarca	2,4	91,2	3,4	3,0	2,0	72,4	13,1	12,5
Callao	1,4	0,5	98,0*	0,1	3,3	57,8	38,5*	0,4
Cusco	3,5	94,1	0,001	2,3	2,9	71,9	18,0	7,2
Huancavelica	1,6	91,0	5,0	2,4	1,0	78,4	8,5	14,1
Huanuco	2,5	94,4	0,003	3,0	2,3	83,4	0,2	14,1
Ica	4,1	93,1	0,6	2,2	3,5	86,7	3,7	6,1
Junín	4,8	91,2	0,5	2,6	3,9	86,5	1,9	7,7
La Libertad	7,3	88,0	0,5	4,2	7,6	80,7	2,4	9,3
Lambayeque	6,1	91,2	0,0006	2,6	5,7	83,9	0,002	10,3
Lima Provincias.	3,1	61,5	33,5	1,9	0,6	89,8	7,8	1,8
Loreto	2,5	72,8	22,4	2,3	3,0	68,3	24,4	4,3
Madre de Dios	4,3	93,5	0,1	2,1	3,9	83,8	0,6	11,7
Moquegua	4,5	87,7	6,0	1,8	2,8	43,5	35,9	17,8
Pasco	2,9	93,2	3,0	1,8	2,0	88,8	4,7	4,5
Piura	5,8	83,9	6,8	3,5	4,0	78,2	9,4	8,4
Puno	2,0	93,2	3,0	1,8	2,0	88,8	4,7	4,5
San Martín	3,5	92,7	0,02	3,7	14,9	74,5	0,04	10,5
Tacna	4,8	90,7	2,1	2,4	11,5	52,2	28,4	7,9
Tumbes	3,0	88,1	6,7	2,2	3,7	79,7	9,8	6,8
Ucayali	4,4	74,9	18,4	2,3	4,0	70,0	20,9	5,1
Promedio regional	4,0	87,2	6,1	2,7	3,9	76,9	10,2	9,0

* Incluye rentas de aduanas
Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF

Figura 8: Estructura de Ingresos de Gobiernos Regionales 2003 y 2006. (Fuente: Vega, 2008)

Tomando en cuenta la figura 7 y la figura 8 detalladas líneas arriba, verificamos que - respecto del GORE-SAN MARTIN- el principal recurso que percibe como ingreso proviene de los recursos ordinarios del Tesoro Público que para el año 2006 ascienden al 74.5% y los demás recursos (comprendidos entre Canon, regalías, Focam y otros ingresos) ascienden al 25.44% en el año 2006.

Asimismo, Vega no verifica que a través de los recursos ordinarios transferidos por el gobierno nacional hacia el GORE-SAN MARTIN, disminuya la desigualdad en la recaudación a diferencia de otros gobiernos regionales que, si cuentan con una mayor recaudación, la cual les permite tener una mayor capacidad económica para llevar a cabo una mejor gestión en la administración de dichos recursos. Adicional a ello, no se evidencia un balance en las disparidades presupuestales y socioeconómicas que existen entre las regiones del Perú (2008, pp. 35).

Lamentablemente este mecanismo en las transferencias de los recursos a los gobiernos regionales es lo viene ocasionando cada vez más una mayor desigualdad en el desarrollo socioeconómico entre las regiones y sobre todo un descontento en la sociedad de nuestro país.

Al respecto, Gómez y Sepúlveda coincide en que la desigualdad en la distribución de los recursos por canon es uno de los temas relevantes que se debe considerar dentro de la reforma del sistema de transferencias de los recursos en nuestro país. Por lo que, se debe mejorar los mecanismos de distribución para que sean más equitativos entre los gobiernos regionales. Ello con el objetivo de lograr una mayor promoción de los proyectos de inversión con el uso del recurso del Canon, ya que al ser este último uno de los recursos que más percibe los gobiernos regionales, sea distribuido de manera más equitativa. (2008, pp.33)

En ese sentido, Ponce considera que es importante que el Estado Peruano sea quien incentive la inversión pública -como un instrumento- que nos permita generar un crecimiento económico, desarrollo y bienestar en la sociedad. Asimismo, se debe buscar la posibilidad de canalizar los recursos y que el Estado establezca mecanismos que faciliten las inversiones al sector privado, con la finalidad de lograr cerrar la brecha de la infraestructura que existe en el Perú (2013, pp.10)

De la misma forma, Monge y Valdiviezo destacan la importancia del rol que juega el Estado para aumentar la inversión del sector privado, esa inversión debe dirigirse a los gobiernos regionales y locales de nuestro país que a la fecha tienen más necesidades, por lo que no basta solo una descentralización política, sino también una descentralización económica que incentive una igualdad de oportunidades en cada gobierno regional. (2019, pp. 76)

1.5. Administración y ejecución de los recursos transferidos al GORE-SAN MARTIN:

Otra problemática es que no basta con solo tener la disposición y discrecionalidad de los recursos transferidos a cada gobierno regional, sino que también es importante administrar adecuadamente dichos recursos. En este punto coincide Vega en su informe, en donde establece que el otorgamiento de mayores recursos en el presupuesto hacia los gobiernos regionales debe ir de la mano con una adecuada asignación de responsabilidades y funciones a los mismos, es decir, deben ejecutar dichos recursos de manera eficiente. (2008, pp. 48).

Tomando en cuenta ello, es importante ahora preguntamos ¿Cuánto de los recursos que son destinados se logran ejecutar dentro de cada región? Para ello, nos remitiremos a un artículo elaborado por el INEDI, en el cual se verifica que el año 2019, ha surgido una caída en los niveles de ejecución del gasto público de los gobiernos regionales y gobiernos locales, ya que para el año 2020, solo se logró ejecutar como gastos en inversiones un 44.7% del presupuesto asignado para ese año. Ello quiere decir que por más recursos que se hayan recaudado, no se logró hacer uso de estos recursos en su totalidad. Por lo que, no basta con solo recaudar los recursos, sino que es necesario que los gobernantes tengan la capacidad para administrarlos y gestionarlos adecuadamente.

Por otro lado, si nos centramos en verificar la ejecución de gastos en inversiones por niveles de gobierno, se visualiza que los gobiernos regionales han ejecutado para el año 2020 un 48.4%, lo cual nos permite identificar que no basta solamente que un gobierno regional cuente con los recursos suficientes, sino que también es necesario contar con un equipo que tenga la capacidad para gestionar y administrar los recursos adecuadamente.

Estos datos estadísticos mencionados en el presenta párrafo han sido obtenidos de la figura 9 y la figura 10, detalladas a continuación:

AÑO	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
2020 (Al 07.12.20)	51.4%	48.4%	37.6%
2019	75.6%	57.6%	59.6%
2018	75.9%	54.9%	63.6%
2017	80.6%	62.5%	60.1%
2016	70.4%	70.0%	64.3%
2015	90.2%	79.7%	64.8%

Fuente: MEF

Figura 9: Ejecución de Gastos en Inversiones por Niveles de Gobierno en el periodo del año 2015 al año 2020. (Fuente: Prieto, 2020)

AÑO	EJECUCION %
2020 (Al 07.12.20)	44.7 %
2019	65.0%
2018	65.4 %
2017	67.0%
2016	67.6%
2015	78.0%
PROMEDIO	70.0%

Fuente: MEF

Figura 10: Ejecución de Gastos en Inversiones en el periodo del año 2015 al año 2020. (Fuente: Prieto, 2020)

Ahora bien, centrándonos en el GORE SAN MARTIN se evidencia conforme a la investigación efectuada por Lazo, Rodríguez y Chuquisuta la ejecución del presupuesto del GORE SAN MARTIN en el periodo del año 2013 y 2014, hay un saldo de 19.03 % equivalente a S/ 514,697,702.00 Soles de saldo no ejecutado al 100% en los montos asignados para la ejecución del presupuesto en la inversión pública. Cabe precisar que, entre las principales limitaciones en la ejecución presupuestal del mencionado gobierno, han encontrado una serie de deficiencias en la estructura organizacional, considerando que no hay estructuras definidas. Por lo que, dichas autoras recomiendan -como propuesta en su investigación- efectuar un cambio al modelo funcional hacia un modelo de gestión que se encuentre basado en procesos en el GORE SAN MARTIN. (2019, pp.47)

Bajo este contexto, conforme con el informe anual del proceso de descentralización, elaborado por la presidencia del consejo de ministros (PCM) se efectuó una transferencia ascendente a la suma de un total de S/ 2,822 millones de Soles a los gobiernos regionales. Los gobiernos regionales que más recibieron fueron: Arequipa (13.6%), Cusco (9.1%), San Martín (8.5%) y Ucayali (8.5%). (2018, pp. 21)

Es por ello, que nos preguntamos si realmente todos los gobiernos regionales están en condiciones -institucional y administrativa- para recibir los recursos transferidos por el gobierno nacional, lo cual implica que los funcionarios dentro de cada gobierno estén debidamente capacitados con un sistema de priorización adecuado que le permita identificar y priorizar cada proyecto que se va a ejecutar en cada región para atender las necesidades de la población.

Adicionalmente, debemos tener presente que muchos de los profesionales que laboran en los gobiernos regionales no están debidamente capacitados para ejercer funciones públicas. Ello se debe a la falta de carrera pública que existe en los diversos gobiernos subnacionales, donde muchas personas no tienen relación laboral y solo están prestando servicios y en cada cambio gobierno se realizan también cambios a los gerentes, subgerentes y profesionales que laboran en cada periodo de gestión, por lo que no se logra mantener una continuidad en la prestación de los servicios como gestión pública.

Asimismo, los autores Conterno, Doig y Blanco mencionan que existe una coexistencia de la contratación, ello se debe a que hay diversas normas que regulan las modalidades de contratación para el sector público, ello genera inestabilidad laboral, menos beneficios sociales, lo cual no permite que se pueda evaluar los resultados por gestión en cada periodo, por la masiva rotación del personal que labora en el sector público. Todo ello genera una serie de inconvenientes tales como: (i) masiva rotación de profesionales capacitados y competentes y (ii) poca motivación en el personal (no hay incentivos). (2006, pp. 6)

Por ese motivo, es que se debe buscar contar con una carrera pública dentro de cada gobierno subnacional, donde todos los servidores públicos pueden tener una continuidad dentro del ámbito que se desempeñan, para reformar a las instituciones y a la vez mantener

una continuidad en las políticas implementadas dentro del sector público. Ello es importante para contar con una capacidad institucional que permita generar el crecimiento y desarrollo en el país, para debemos tener personas idóneas en los cargos que se asumen en el sector público y que se pueda evaluar los resultados de cada personal y de cada equipo por gerencias de cada gobierno, con el objetivo de mejorar debilidades o deficiencias y alcanzar cada vez más las metas trazadas año a año.

Al respecto, los autores Conterno, Doig y Blanco han evidenciado durante el periodo de análisis del año 2005 al 2006 que hay experiencias de acompañamiento y asistencia técnica en los gobiernos locales. Ello es una buena alternativa que permite fortalecer las capacidades en las instituciones. Sin perjuicio de ello, no todos los gobiernos cuentan con recursos para contratar los servicios de especialistas y capacitadores dentro de cada gobierno, ya que los recursos asignados no les permite llevar a cabo la contratación de dichos servicios. (2006, pp. 17)

Como se puede evidenciar, es importante tener en cuenta el fortalecimiento en las capacidades institucionales de los gobiernos regionales, ya que ello les permitirá una adecuada administración y gestión dentro de cada región. Por ende, es necesario contar con recursos suficientes como gobiernos regionales que permita llevar a cabo la ejecución de proyectos de inversión, pero ello va de la mano con el reforzamiento y fortalecimiento de las instituciones públicas, en específico a los gobiernos regionales, con la finalidad de brindar las herramientas suficientes que les permitan lograr un desarrollo económico y social en una determinada región.

En virtud de lo descrito en el párrafo anterior, hemos revisado la información financiera de la ejecución presupuestal en el año 2019 del GORE SAN MARTIN a través de su memoria anual aprobada mediante Acuerdo Regional N° 022-2020GRSM/CR de fecha 05 de junio del 2020, la cual nos muestra lo siguiente:

INFORMACIÓN FINANCIERA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2019

Pliego 459: Gobierno Regional San Martín

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	PIM	EJECUCIÓN	AVANCE % PIM
1. RECURSOS ORDINARIOS	1,308,817,168.00	1,234,582,788.00	94.3%
2. RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	26,492,792.00	17,313,709.00	65.4%
3. RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	98,421,430.00	83,249,362.00	84.6%
4. DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	54,658,357.00	35,779,880.00	65.5%
5. RECURSOS DETERMINADOS	71,448,084.00	45,019,727.00	63.0%

GENÉRICA DE GASTOS	PIM	EJECUCIÓN	AVANCE % PIM
21. PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	746,516,247.00	734,310,401.00	98.4%
22. PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	51,783,709.00	49,536,066.00	95.7%
23. BIENES Y SERVICIOS	313,323,859.00	275,212,289.00	87.8%
24. DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	1,159,274.00	1,115,774.00	96.2%
25. OTROS GASTOS	38,990,375.00	38,883,716.00	99.7%
26. ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	394,731,576.00	304,265,597.00	77.1%
28. SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	13,386,791.00	12,621,623.00	94.3%

Figura 11: Información Financiera ejecución presupuestal del GORE SAN MARTIN del año 2019. (Fuente: Memoria anual GORE SAN MARTIN 2020)

Respecto de la figura 11, donde nos muestra la ejecución presupuestal correspondiente al año 2019, vemos que el GORE SAN MARTIN ha logrado un mayor avance en la ejecución presupuestal sobre los recursos ordinarios alcanzando un avance del PIM en 94,3%. Asimismo, en los recursos provenientes de operaciones oficiales de crédito ha logrado un avance del 84,6%. Sin embargo, en los demás recursos asignados solo se ha logrado un avance en un 60%, sin alcanzar el 100% del avance en su totalidad sobre la ejecución presupuestal de los demás recursos otorgados al GORE-SAN MARTIN.

Por otro lado, es relevante considerar los indicadores de índice de Competitividad de Regiones elaborado por el Instituto Peruano de Economía, “se evidencia que la región San Martín mantiene en el puesto N° 15 dentro del índice general, el pilar laboral avanzó una posición debido a la mayor creación del empleo formal y a la disminución de la brecha de género en los ingresos laborales. Por otro lado, el pilar infraestructura retrocedió una posición explicada por el aumento del precio de la electricidad y la menor cobertura de agua. Del mismo modo, el pilar instituciones cayó en una posición por el incremento de conflictos sociales y la caída en la aprobación de la gestión pública, tal como se aprecia en la figura 12, detallada a continuación:



Figura 12: Índice de competitividad regional del año 2018 de la región San Martín. (Fuente: IPE, 2018)

En base a la evaluación efectuada conforme los indicadores de la figura 12 precedente, nos permite identificar las fortalezas y debilidades de cada región, para con ello poder implementar políticas públicas que permiten identificar los indicadores que se deben mejorar. Cabe precisar que, en el rubro de instituciones se ha evidenciado un retroceso tanto en la ejecución de la inversión pública como en la percepción de la gestión pública, lo cual refuerza y complementa lo previamente analizado referente a las mejoras que se deben implementar en el GORE SAN MARTIN.

En definitiva, hemos podido identificar en el presente capítulo 1 tres (03) aspectos relevantes:

- En primer lugar, se ha detallado el marco regulatorio del fideicomiso en el Perú, así como la estructura de los fideicomisos y los tipos de fideicomisos que se vienen aplicando en nuestro país, haciendo la diferencia entre los fideicomisos privados y públicos.
- En segundo lugar, hemos identificado las principales fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales -en específico del GORE SAN MARTIN- así como a sus principales acreedores. Ello nos permitió concluir que las ESF no tienen apetito de riesgo para el otorgamiento de financiamiento a los gobiernos regionales, debido a una serie de riesgos y limitaciones que impiden que las mencionadas ESF opten por otorgar financiamiento a los gobiernos regionales.
- En tercer y último lugar, hemos evaluado la asignación y distribución de recursos otorgados a los gobiernos regionales. Ello nos permitirá analizar en el capítulo 2 la problemática respecto a conocer como los gobiernos regionales –en específico en el estudio del caso del GORE SAN MARTIN- lleva a cabo la ejecución de los proyectos de inversión con los recursos asignados para cada año fiscal.

En definitiva, una de las propuestas realizadas por Alza es que el Estado en lugar de concentrarse en cuidar los recursos y contratar asesores, debe centrarse en construir un sistema que brinde incentivos a las localidades que logren cubrir durante su gestión las brechas de acceso a los servicios públicos que presenta cada región. Ello va a generar un incentivo para alcanzar un presupuesto por resultado, con la finalidad de que si por ejemplo un gobierno

lograr reducir en un 50% la brecha del acceso a los servicios públicos en su localidad, este último recibirá un incentivo el cual será tener un aumento en la flexibilidad en el uso de los recursos públicos que le son asignados. Ello con el objetivo que dicho gobierno pueda tener una mayor discrecionalidad en la administración y gestión de sus recursos, permitiendo que los ciudadanos puedan tener un mayor acceso a servicios de calidad. Para es necesario, la participación del estado y de la ciudadanía, lo cual generaría un gran reto para la inversión pública. (2010, pp.329)

1.6. Marco teórico:

El marco teórico implica analizar y exponer aquellas definiciones, enfoques, investigaciones para conceptualizar la investigación. En virtud de ello, debemos precisar que en la presente investigación se han revisados diversos libros, artículos, publicaciones, tesis y estudios relacionados con el tema de investigación.

A continuación, describiremos las definiciones vinculadas con el tema de investigación que nos ayudan a conceptualización con mayor profundidad los conceptos que desarrollan en la presente investigación, los cuales se centran en definir y conceptualizar 5 temas centrales:

- El fideicomiso como instrumento o mecanismo de financiamiento
- Los recursos públicos que se canalizan a través de la estructura del fideicomiso
- La descentralización fiscal en el Perú, bajo la cual se distribuyen los recursos públicos.
- El presupuesto público bajo el Sistema Nacional de Presupuesto Público en el Perú:
- Las inversiones públicas bajo el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Respecto de la figura del fideicomiso en el Perú:

Es importante entender a la figura del fideicomiso, la cual se plantea como un mecanismo de financiamiento para los gobiernos regionales y en específico del GORE – SAN MARTÍN, tomando en cuenta ello, Hundskopf define al fideicomiso como una modalidad contractual muy flexible, la cual tiene una amplia variedad de objetivos o finalidades, tales como: permitir la conservación de las familias, permitir la canalización de

las riquezas (dinero, títulos valores, bienes muebles o inmuebles). Es por ello, que esta figura del fideicomiso en la actualidad ya se encuentra regulado y tiene un marco legal, por lo que considera que dicha figura permite ser una garantía y al mismo tiempo disminuye riesgos ante los incumplimientos que pueden surgir por parte de los deudores. (2021, pp. 174)

Asimismo, Blossiers coincide con el autor citado en el párrafo anterior, al considerar al fideicomiso como una figura muy versátil que va a permitir garantizar el cumplimiento de determinados objetivos ya sea institucionales, financieros entre otros, todo dependerá del encargo fiduciario otorgado por el fideicomitente. Por lo que, considera que el fideicomiso es un mecanismo seguro, flexible y sencillo. (2013, pp. 400)

Al respecto, la versatilidad y flexibilidad de la figura del fideicomiso permite que se pueda adaptar a las diferentes necesidades que pueda tener el GORE SAN MARTIN que puedan ser trasladados a través del fideicomiso, con el objetivo de que sea un tercero fiduciario quien asuma el encargo del fideicomitente (en este caso el GORE SAN MARTIN).

No obstante, la particularidad de este tipo de fideicomiso público que se plantea como propuesta en la presente investigación tiene una particularidad, ya que en dicho fideicomiso se van a canalizar fondos públicos que son de titularidad del GORE-SAN MARTIN, por lo que son bienes públicos y cada recurso proveniente de fondos públicos tiene un marco regulatorio específico.

Respecto de los recursos o fondos públicos:

Al respecto, el MEF dentro de su glosario de términos, define a los fondos públicos como: “Todos los recursos financieros de carácter tributario y no tributario que se generan obtienen u originan en la producción o prestación de bienes y servicios que las Unidades Ejecutoras o entidades públicas realizan, con arreglo a Ley. Se orientan a la atención de los gastos del presupuesto público.” (MEF, 2020)

En virtud de lo mencionado, los recursos que son transferidos del gobierno nacional a favor de cada gobierno regional corresponden a lo que se denomina fondos públicos, es por lo que debemos remitirnos a cada marco normativo que regula cada recurso, con la finalidad de poder analizar si es factible que dicho recurso sea transferido a través de una

cuenta de un fideicomiso. Tomemos como ejemplo, los recursos determinados en específico del canon, los cuales solo puede ser transferido a una cuenta de titularidad de cada gobierno regional, ya que el marco normativo que regula el canon no permite que dicho recurso sea transferido por el gobierno nacional de manera directa a las cuentas del fideicomiso.

Respecto de la descentralización fiscal en el Perú:

Por otro lado, un tema importante vinculado con la asignación y transferencia de los recursos (fondos públicos) a los gobiernos regionales es la figura ficticia de la descentralización de los recursos asignados a cada gobierno regional, ya que como hemos podido evidenciar si bien contamos con una norma establecido en la Ley de Bases de la Descentralización, dicha normativa no cumple con el objetivo buscado, ya que a la fecha los gobiernos regionales siguen dependiente de la discrecionalidad del Gobierno Nacional, para la administración de sus recursos asignados. Por lo que, no cuentan los Gobiernos regional con una descentralización adecuada que le permita tomar decisiones y distribuir libremente los recursos asignados.

Asimismo, las transferencias que realiza el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales pueden ser definida según Samanamud como “un traspaso de recursos fiscales entre niveles de gobierno generalmente de un gobierno nacional a un gobierno subnacional y se sustenta en dos principios suficiencia y nivelación.” (2017, pp. 267)

En virtud de lo mencionado, el citado autor en el párrafo anterior hace énfasis al considerar a las transferencias de recursos -en base al principio de suficiencia- como transferencias verticales. En cambio, cuando son transferencias de recursos -en base al principio de nivelación- son consideradas como transferencias horizontales. Por ello, las transferencias verticales son efectuadas por el gobierno nacional y las transferencias horizontales son efectuadas entre los gobiernos subnacionales. (2017, pp. 267)

Ahora bien, antes de entrar a la evaluación del estudio del caso de la investigación, considero relevante dentro del marco teórico conocer sobre la inversión pública en el Perú, la cual tiene como objetivo garantizar la oportunidad y eficiencia en el gasto que promueve el desarrollo del país.

Respecto del marco normativo que impulsa las inversiones en el Perú:

En la investigación realizada por Monge desde la década de los 90, en el Perú se inició con el incentivo y fomento de la inversión privada, así como se dio inicio a centrar en nuestro país las bases de la descentralización. Ello lo vemos reflejado en nuestra Constitución Política de 1993, en específico en los artículos 191° y 104° respectivamente, en los cuales se les otorga a los gobiernos regionales la autonomía política, económica y administrativa bajo los ámbitos de su competencia. Es por ese motivo, que dichos gobiernos tienen la facultad para conducir sus propios procesos en la inversión privada bajo su jurisdicción. (2018, pp. 78)

De la misma forma, verificamos que en el artículo 4° de la LEY GORE, tiene como finalidad establecida para los gobiernos regionales lo siguiente:

“Artículo 4.- Finalidad

Los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.”

Al respecto, a través de la LEY GORE se busca que los gobiernos regionales -bajo su competencia- puedan fomentar el desarrollo y promoción de la inversión pública y privada, respetando los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, es decir que, dichas inversiones logren tener un alcance para toda la población y no solamente dando preferencia a unos pocos pobladores.

Asimismo, se atribuye en el artículo 10° de la LEY GORE como competencia exclusiva de los gobiernos regionales, en concordancia con el artículo 35° de la Ley Orgánica de Bases de Descentralización, lo siguiente:

“Artículo 10: Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización

(...)

d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades”.

De acuerdo con los artículos citados líneas arriba, los gobiernos regionales tienen como competencia exclusiva establecida en la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de Descentralización y en la LEY GORE, la promoción y ejecución de las inversiones públicas en proyectos de inversión que generan un impacto en la economía nacional.

Del informe efectuado por la Contraloría General de la República del Perú, existe un consenso al considerar que la inversión (pública y privada) es uno de los principales motores que permite el desarrollo económico y social del país. Respecto de ello, específicamente se hace hincapié sobre la inversión en infraestructura, mediante la cual se sostiene el crecimiento económico, aumenta el nivel de productividad y competitividad de las empresas y permite que la oferta de servicios públicos esté disponible para la sociedad. Sin embargo, en la actualidad del Perú, existe una gran brecha en la infraestructura -en base a un estudio efectuado por la Contraloría de la República- en el cual se considera que la causa principal de la mencionada brecha se debe a que el Estado presenta una serie de limitaciones, entre las cuales las principales son dos: (i) recursos insuficientes y (ii) prácticas inadecuadas en el proceso de inversión. (2014, pp. 8)

Para el Fondo Monetario Internacional, la inversión pública en infraestructura tiene un efecto multiplicador que repercute en la economía de un país, el cual genera una serie de impactos de corto, mediano y largo plazo, los cuales se detallan a continuación (2016, pp.18):

- Impactos de Corto Plazo: se dinamiza la demanda, porque se incrementa el gasto de varios servicios. Asimismo, genera que se dinamice la inversión privada, porque se promueven las inversiones complementarias.

- Impactos de Mediano Plazo: Se genera un incremento en la capacidad de producción de la economía.

Según el balance de la inversión pública elaborado por la Dirección General de Inversión Pública, los montos de inversión pública ejecutadas durante el periodo 2004 -2014, generó un impacto sobre indicadores socioeconómicos, que contribuyeron al crecimiento económico nacional, tal como se aprecia en el siguiente cuadro (2015, pp. 3):

Tabla 5:

Efectos de la inversión pública en el Perú sobre el bienestar social del periodo 2004-2014

Sector	Indicador (puntos porcentuales)	Efecto impacto
Educación	Tasa de comprensión matemática	0.01605**
	Tasa de comprensión lectora	0.01462**
	Tasa de matrícula secundaria	0.01423**
Salud	Desnutrición crónica infantil	-0.0313**
	Parto asistido	0.01168**
	Acceso a servicios de salud	0.02016**
Agua y saneamiento	Tasa de acceso adecuado a agua potable	0.01330**
Energía	Acceso a alumbrado eléctrico	0.00023**

Fuente: DGIP - MEF. ** $p < 0.05$.

Fuente: DGIP (2015)

Tabla 6:

Efectos en la tasa de crecimiento del PBI periodo 1997-2011

Sector	Efecto
Inversión en sectores sociales	0.00649**
Inversión en infraestructura de apoyo productivo	0.00490**

Fuente: DGIP (2015)

De las tablas 5 y 6 descritas anteriormente, se puede evidenciar que el desarrollo de la inversión pública en los diferentes sectores genera un impacto en el crecimiento de la economía, como en este caso en el PBI y en efecto en la sociedad misma, ya que son los principales beneficiarios, los cuales obtendrán un mayor bienestar, sobre todo en el acceso a los servicios públicos tales como: educación, salud, agua, saneamiento y energía. Por ese motivo, al momento de que los gobiernos regionales ejercen sus competencias -bajo su jurisdicción- deben considerar que cada proyecto de inversión que se ejecuta tendrá -en el corto y mediano plazo- un impacto social y económico multiplicador no solo en la región, sino en toda la economía del Perú y ello impacta finalmente en el crecimiento del PBI del Perú.

Al respecto, ComexPerú resalta el rol y la importancia de la inversión pública para el cierre de brechas de acceso a los servicios básicos, además de ampliar la capacidad productiva del país y permitir su desarrollo, sobre todo en estos tiempos donde la economía mundial se ha visto afectada producto de la pandemia del COVID 19. En virtud de lo mencionado, cuando nos enfocamos en evaluar el avance de la inversión pública, de acuerdo con lo indicado por el MEF, el gobierno ha ejecutado solo el 27.3% del PIM y si nos enfocamos en evaluar a los gobiernos regionales vemos que han ejecutado un 31% del presupuesto asignado en el periodo de enero a octubre del 2020, lo cual si lo comparamos con el año 2019 vemos que ha disminuido, tal como se visualiza en la siguiente figura:

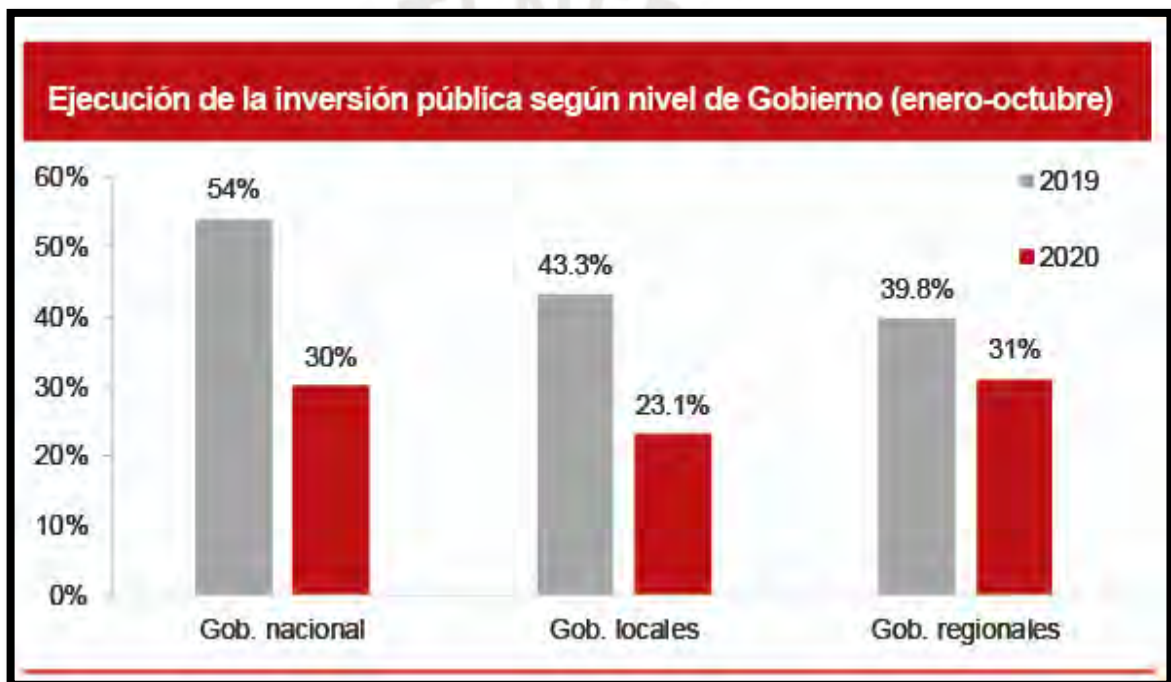


Figura 13: Ejecución de la inversión pública según nivel de Gobierno del periodo de enero a octubre en los años 2019 y 2020. (MEF, 2020)

Por lo que, es importante que el gobierno nacional se enfoque en promover la ejecución de las inversiones en el país, tomando en cuenta en los gobiernos subnacionales, que representan el 61.17% de la inversión pública y son estos gobiernos quienes conocen las necesidades de la población y están más cerca de ellos para atender sus requerimientos y necesidades. (ComexPerú,2020)

En ese sentido, es relevante este tema para efectos de evaluar como se viene ejecutando las inversiones en nuestro país, recordemos que el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad señala que cada 1% de aumento en la inversión pública, existe un incremento del 0.083% del gasto privado y el 0.02% en la inversión privada, generando un impacto en la economía del Perú. Por ello, nosotros como abogados podemos contribuir en proponer alternativas, mecanismos herramientas legales que impulsen el desarrollo económico en nuestro país, sobre todo en estos tiempos de crisis política, económica y social que se viene atravesando.

Respecto del presupuesto público bajo el Sistema Nacional de Presupuesto Público en el Perú:

Soto establece dos definiciones que nos permiten entender el concepto de presupuesto público (2015, pp.1), ya que este autor considera al presupuesto público como un instrumento de programación económica social y financiera que posibilita al Estado el desarrollo y cumplimiento de sus funciones, permitiendo que todos los organismos del Estado asignen los recursos de manera racional para obtener los objetivos. De la misma forma, considera que el presupuesto es un instrumento de gestión que permite que las entidades logren sus metas, conforme con lo establecido en el plan operativo institucional.

Asimismo, Soto resalta la importancia del presupuesto público llevando como un instrumento hacia cuatro (04) ámbitos (2015, pp. 2):

- (i) Como un instrumento de planificación, porque permite planificar los proyectos y concretarlos en un corto, mediano y largo en base a la distribución de la asignación de los recursos a cada nivel de gobierno
- (ii) Como un instrumento de política fiscal como ya lo vimos en el capítulo I, referente a la distribución de los recursos, los cuales son recaudados y transferidos la gran mayoría de estos recursos desde el Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales, por ende, la distribución dependerá de la clasificación de los recursos y de las políticas fiscales implementadas en el país,
- (iii) Como un instrumento de gobierno visto desde la perspectiva de los efectos que generan la toma de decisiones de cada gobierno para utilizar cada recurso asignado, lo cual

ocasiona un impacto positivo o negativo en el país, todo depende de las decisiones que se tomen frente a la ejecución del presupuesto asignado y

- (iv) Como un instrumento de administración ello hace referencia a como cada gobierno formula el presupuesto bajo la normativa aplicable desde la programación hasta la ejecución de los recursos asignados, por lo que bajo este marco el presupuesto público debe ser visto como una guía de acción.

En definitiva, Lazo define al presupuesto público como un instrumento del Sistema Nacional de Presupuesto Público, cuyo órgano rector es la Dirección General de Presupuesto Público, como máxima autoridad, donde emanan una serie de normas legales las cuales son consideradas como directrices que condicionan el proceso presupuestario del sector público. (2019, pp. 31)

El Sistema Nacional de Presupuesto Público se encuentra regulado bajo el decreto legislativo N° 1440, el cual en su artículo 4° se define como: “el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos técnicos e instrumentos que conducen el proceso presupuestario de las Entidades Públicas.”

Asimismo, dentro del decreto legislativo N° 1440 se verifica que en el Sistema Nacional de Presupuesto Público se distinguen las siguientes etapas del presupuesto público tales como: programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto Público, las cuales se proceden a definir a continuación en base a la definición establecida por Lazo, las cuales se detallan en el anexo 2 de la presente investigación. (2019, pp. 15)

Por otro lado, mediante el decreto legislativo N° 1436 se aprobó el marco de la administración financiera del sector público, el cual tiene como objeto establecer normas básicas sobre la administración financiera del sector público para su gestión integrada y eficiente, de manera sistemática, en un contexto de sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

Asimismo, en el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1436 se establecieron una serie de lineamientos para tomar en cuenta y lograr una gestión eficiente en la administración financiera. Cabe precisar que, la administración financiera del sector público está conformada por una gobernanza, la cual se encuentra integrada conforme lo detallado en el artículo 6° del mencionado decreto:

1. Sistema Nacional de Presupuesto Público
2. Sistema Nacional de Tesorería
3. Sistema Nacional de Endeudamiento Público
4. Sistema Nacional de Contabilidad
5. Sistema Nacional de Abastecimiento
6. Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Todos los sistemas y planes dentro de la administración financiera del sector público se encuentran integrados de manera sistemática y extrasistemática conforme se establece en sus artículos 16° y 17° del Decreto Legislativo N° 1436.

Respecto de las inversiones públicas bajo el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones:

En el informe de Efectividad de las Inversiones elaborado por la Contraloría General de la República establece que el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (en adelante, SNPMGI) es un sistema administrativo, el cual tiene como finalidad la optimización de los recursos los cuales son destinados a la inversión mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas vinculadas con las fases o etapas en los proyectos de inversiones. (2014, pp. 9)

En relación con las etapas de los proyectos de inversiones en el SNPMGI, el MEF lo define como:

“El proceso mediante el cual un proyecto de inversión es concebido, diseñado, evaluado, ejecutado y genera sus beneficios para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país. Con todo esto, el SNIP busca conseguir tres objetivos: (i) propiciar la aplicación del ciclo de proyectos de la inversión pública; (ii) fortalecer la capacidad de planeación del sector público; y, (iii) crear las condiciones para la elaboración de planes de inversión pública por periodos multianuales no menores de tres años.” (MEF, 2019)



1. Programación Multianual de Inversiones (PIM)
2. Formulación y Evaluación (FyE)
3. Ejecución
4. Funcionamiento

Figura 14: Etapas del Proceso del Inversión. (MEF, 2019)

El SNPMGI se encuentra regulado en el decreto supremo N° 242-201-EF mediante el cual se aprobó el TUO del Decreto Legislativo N° 1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, el cual fue creado con la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.



CAPÍTULO II: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

De acuerdo con lo analizado en el Capítulo I, se ha evidenciado la desigualdad que existe en la distribución de los recursos en la asignación a los gobiernos subnacionales, ya que dichos recursos son transferidos por el gobierno nacional (principalmente corresponden a los recursos ordinarios y recursos determinados). Ello ocasiona una limitación a que los gobiernos regionales puedan tener una adecuada previsibilidad en la formulación, programación y ejecución de los recursos para ejecutar proyectos de inversión. Cabe mencionar que, ello se evidencia en la poca ejecución de las inversiones por parte de los gobiernos regionales en las inversiones descritas en el capítulo I de la presente investigación. Por lo que, la alta discrecionalidad del gobierno nacional en las transferencias hacia los gobiernos regionales genera un impacto negativo para la ejecución de los recursos asignados dentro de cada año fiscal.

En virtud de lo mencionado, la poca disponibilidad que tienen los gobiernos regionales en la administración y disposición de sus recursos muchas veces les genera una limitación, al momento de que estos últimos opten por solicitar financiamientos a las ESF para la ejecución de proyectos de inversión, ya que como lo mencionamos anteriormente solo un 21.9% de las ESF otorgan financiamientos a los gobiernos regionales, debido a una serie de limitaciones que reducen el apetito de riesgo de las ESF para el otorgamiento de financiamientos.

Sin embargo, debemos reconocer que el problema del poco desarrollo y avance en la ejecución de los proyectos de inversión no solamente se debe a la falta de recursos o la limitada discrecionalidad de los mismos por parte de los gobiernos regionales, sino también a una mala gestión y administración por parte de los gobernadores regionales y de sus equipos técnico, ya que no realizan una adecuada priorización de gastos y proyectos de inversión que les permita generar un impacto y desarrollo económico en la región.

Ante la problemática planteada, Lozada resalta la importancia de impulsar el desarrollo de la inversión pública del país, ya que considera que la inversión pública es un mecanismo que nos permite incentivar la productividad, debido a que se cierran las brechas existentes en la infraestructura y los servicios públicos del país. Asimismo, define a la inversión pública en infraestructura como una condición necesaria que nos permite alcanzar el funcionamiento

productivo y eficiente del ámbito económico en la sociedad, mejorando los servicios básicos al cual tendrán acceso los ciudadanos, logrando integrar a la sociedad en su conjunto. (2018, pp. 14)

2.1. Estudio del caso: GORE SAN MARTIN:

Como caso de estudio para la presente investigación se analizará el GORE-SAN MARTIN, en el cual nos enfocaremos en evaluar lo siguiente:

2.1.1. Ejecución del presupuesto en proyectos de inversión:

Antes de iniciar con el análisis del nivel de ejecución de las inversiones en el GORE SAN MARTIN es importante hacer referencia al análisis sobre el nivel de avance de ejecución realizado por Lozada, donde nos muestra el nivel en ejecución de todos los gobiernos regionales para el 2017, es del 62%, es decir de los presupuestos planificados para ejecución, quedándose por ejecutar el 38% y sus saldos fueron revertidos al cierre de cada año hacia el gobierno nacional. (2018, pp. 24)

Ahora bien, respecto del avance de ejecución de proyectos durante todo el periodo 2007 – 2017, en la información obtenida por Lozada se verifica que se supera en promedio el 83%, lo cual nos evidencia que ha logrado un mayor avance en su ejecución efectiva de los recursos aplicados a proyectos. (2018, pp. 25). Cabe mencionar que, si bien Lozada hace en su análisis un comparativo con el gobierno regional de Ancash y el GORE SAN MARTIN, para el caso materia de análisis nos centraremos únicamente en evaluar la proyección de la figura líneas abajo, en relación con el GORE SAN MARTIN.

Cabe mencionar que, el GORE -SAN MARTIN independientemente de los recursos que le son designados por el gobierno nacional, los cuales se detallaron en el capítulo I precedente, se verifica que el gasto se ejecutó de manera eficiente, logrando un incremento en los niveles de la inversión, tal como se demuestra en la figura detallada a continuación:

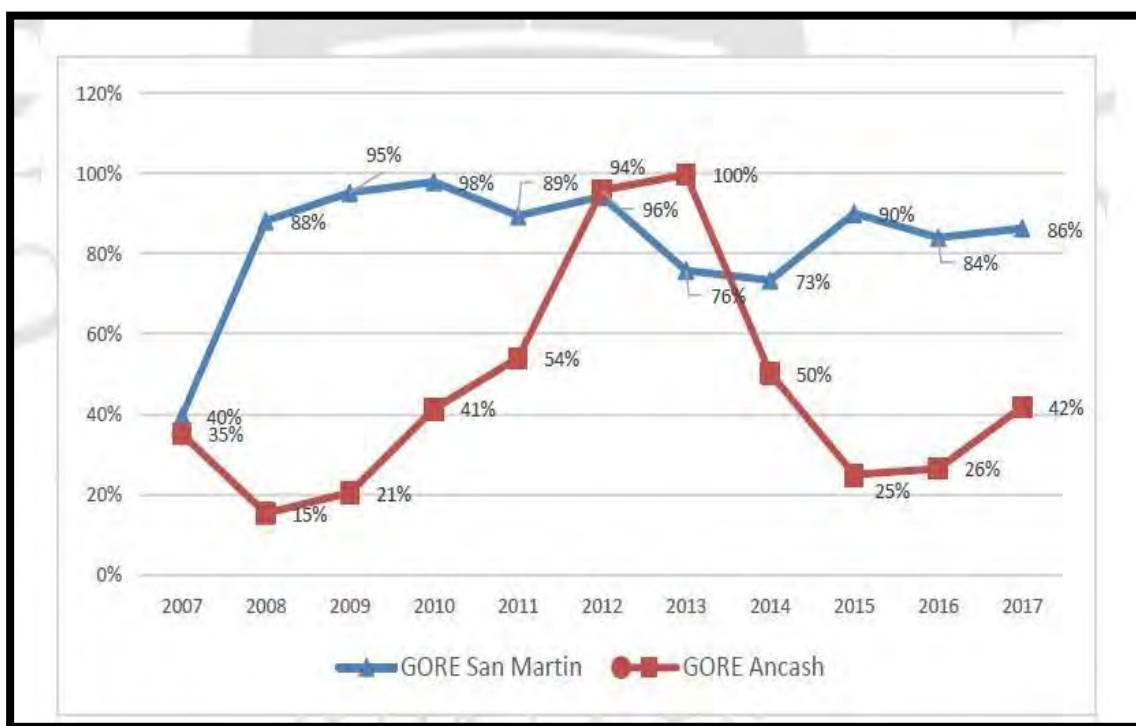


Figura 15: Avance en ejecución de proyectos 2007-2017 (Lozada, 2018)

Al respecto, desde el año 2015 el GORE SAN MARTIN ha incrementado la ejecución del gasto en el rubro de inversiones, manteniéndose desde ese año en un porcentaje mayor al 80% hasta el periodo del 2017. Sin embargo, debemos también verificar que la ejecución de las inversiones realizadas por el GORE SAN MARTIN han tenido un impacto en el crecimiento de la región, ya que ello nos permite evaluar si el gobierno como tal ha utilizado adecuadamente los recursos priorizando la ejecución de los proyectos de inversiones y en las necesidades de la población, es decir, lograr que los proyectos de inversión tengan un impacto en la sociedad y que no terminen siendo proyectos inútiles que solamente se llevan a cabo para sustentar el uso de los recursos del GORE SAN MARTIN, o donde solo se desarrollen proyectos de inversión para llenar los bolsillos de unos cuantos, como tantos casos de corrupción que se ven en los medios de comunicación detrás de cada obra o proyecto, donde solo les interesa obtener beneficios o el lucro de los propios gobernadores regionales.

Al respecto, según el registro de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de funcionarios, nos muestra que 19 de los 25 gobernadores regionales a nivel nacional vienen siendo investigados por las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de funcionarios (FECOF).

Cabe mencionar que, los delitos que más se han reportado son los de negociación incompatible, colusión y peculado, dichos delitos están directamente vinculados en actos ilícitos durante los procesos de contratación de las obras públicas. (Ministerio Público, 2020)

En virtud de lo mencionado, para evaluar la eficiencia de los proyectos de inversión en el GORE-SAN MARTIN, tomaremos como materia de análisis las variables que utilizó la autora Lozada, basándose “en el uso de dos variables como son la variación del PBI per Cápita Regional, como indicador aproximado de crecimiento en la región, y la variación de las inversiones per cápita de cada una de los GORE de las jurisdicciones, como indicador de promoción de crecimiento de los GORE, y se buscará establecer el nivel de correlación que existe entre estas variables”. (2018, pp. 26)

Cabe precisar que, como parte del análisis de ambas variables descritas en el párrafo anterior, la citada autora comprueba a través de su investigación que existe una relación fuerte, con un valor de correlación que alcanza los 0.6438. (2018, pp. 27) En este sentido, podríamos inferir que el nivel de inversión desde el GORE SAN MARTIN ha contribuido positivamente en el crecimiento económico de dicha región. Ello nos demuestra que, al haber una mayor correlación entre ambas variables permite concluir que el GORE SAN MARTIN estaría identificando adecuadamente y priorizando los proyectos, conforme a las competencias atribuidas como gobierno regional.

Por otro lado, se ha recolectado información del informe final de la Primera Audiencia Pública I, la cual se realizó el 10 de setiembre del 2020 -por medio virtual- en el cual el GORE SAN MARTIN en cumplimiento del artículo 24° de la LEY GORE, llevó a cabo la primera audiencia con el objetivo de sustentar ante la población los avances, logros, dificultades y perspectivas de la gestión regional del periodo del primer semestre del año

2020. Asimismo, a través de la primera audiencia el GORE - SAN MARTIN incluyó la participación de la sociedad sobre los avances que se vienen realizando en la región y el GORE SAN MARTIN, con el objetivo de rendir cuentas a la población sobre las gestiones y acciones que se vienen realizando en la región. Logrando con ello, obtener una retroalimentación y opinión de los pobladores de la región, para seguir mejorando en la gestión regional.

En virtud de lo mencionado, queremos dar a conocer la siguiente información proveniente del informe final de la Primera Audiencia Pública I (2020, pp. 12), el cual se detalla a continuación:

- El presupuesto del GORE SAN MARTIN representa el 3.8% del total del presupuesto de los gobiernos regionales.
- La ejecución al 31 de agosto de 2020 es el 53.2% (S/ 796,548,903) ocupando el puesto N° 8 en el ranking de ejecución de los gobiernos regionales; por encima de la ejecución promedio (51.1%)
- El presupuesto de inversiones del GORE SAN MARTIN asciende a S/ 279, 322,827 que representa el 2.9% del total del presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales.
- La ejecución al 31 de agosto de 2020 es el 37.3% (S/ 104,216,276) ocupando el puesto N° 4 en el ranking de ejecución de los gobiernos regionales; por encima de la ejecución promedio (23.6%)
- El presupuesto de inversiones del GORE-SAN MARTIN está distribuido por funciones, donde el 28.7% corresponde a la función transporte con un presupuesto de S/ 80,188,385, seguidamente el 23.5% corresponde a la función salud con S/ 65,729,329 y el 22% pertenece a la función educación con S/ 61,422,300.

De la información obtenida referente al presupuesto asignado al GORE SAN MARTIN y la ejecución del presupuesto, se puede evidenciar que el GORE SAN MARTIN no es uno de los gobiernos regionales que recibe una mayor asignación de presupuesto solo recibe un 3.8% de los gobiernos regional y dichos recursos son transferidos principalmente por el Gobierno Nacional (corresponden a los recursos ordinarios).

Asimismo, referente a lo ejecutado en inversiones vemos que el GORE SAN MARTIN está dentro de los 10 primeros gobiernos regionales y lo que ha ejecutado en esa fecha está por encima de la ejecución promedio al 31 de agosto del 2020, lo cual demuestra que han tenido un avance hasta el primer semestre del 2020. Cabe precisar que para ese año el GORE SAN MARTIN distribuyó la ejecución de sus inversiones en tres sectores: transporte, salud y educación.

Finalmente, acudimos a la página web del MEF en consulta amigable, para obtener más información sobre la ejecución del gasto en todo el año 2020 del GORE SAN-MARTIN y se verifica el siguiente cuadro:

Tabla 7:

Ejecución del gasto del periodo 2020 del GORE SAN MARTIN

Rubro	PIA	PIM	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución			Avance %
					Atención de Compromiso Mensual	Devengado	Girado	
00: RECURSOS ORDINARIOS	1,118,478,540	1,369,892,513	1,358,681,910	1,356,652,326	1,331,803,195	1,329,896,770	1,329,709,463	97.1
RECAUDADOS	16,786,478	25,079,936	22,780,304	22,280,482	21,312,086	21,291,068	21,288,464	84.9
13: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	948,947	50,345,848	44,242,209	44,146,123	43,789,109	43,771,399	43,763,467	86.9
RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES	84,222,010	92,451,574	77,319,766	76,337,873	71,591,943	71,133,301	71,133,209	76.9
OFICIALES DE CREDITO		64,527,447	59,809,899	58,605,775	56,735,020	56,699,900	56,675,161	87.9

Fuente: MEF (2020)

Al respecto, en relación con la tabla descrita anteriormente, se verifica que el GORE SAN MARTÍN tuvo un avance en la ejecución del gasto para el año 2020, aunque no ha logrado ejecutar todos los recursos asignados para ese periodo al 100%. Asimismo, en la

Figura 22 se observa que existe una diferencia entre el monto asignado PIM (que es el presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del PIA) y el monto devengado (es la fase del ciclo del gasto donde se registra la obligación de pago, como consecuencia del respectivo compromiso contraído) en la ejecución del gasto por recursos asignados, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 8:

Cuadro comparativo del PIM y Devengado del periodo 2020.

RUBRO	PIM	DEVENGADO	DIFERENCIA
RECURSOS ORDINARIOS	1,369,892,513.00	1,329,896,770.00	39,995,743.00
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	25,079,936.00	21,291,068.00	3,788,868.00
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	50,345,848.00	43,771,399.00	6,574,449.00
RENTAS DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES	92,451,574.00	71,133,301.00	21,318,273.00
RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	64,527,447.00	56,699,900.00	7,827,547.00

Fuente: Elaboración propia extraída de Consulta amigable MEF (2020)

Por otro lado, el gobernador regional de San Martín el Sr. Pedro Bogarín Vargas declaró que la región de San Martín del PIM asignado (modificado al 1 de enero del 2021) logró ejecutar 1 mil 407 millones 321 mil 160 soles. Sin embargo, el GORE SAN MARTÍN no percibe grandes montos por concepto de recursos provenientes del canon a diferencia de

otras regiones. Respecto a la ejecución de obras y proyectos ocupó el quinto puesto con 89.5% y una inversión de 230 millones 61 mil 585 soles. (Vargas, 2021)

Por lo que, a pesar de contar con diferencias en la asignación y transferencia de sus recursos, el GORE SAN MARTIN logró ocupar en quinto lugar en la ejecución de las obras y proyectos de inversión en su región.

2.1.2. Eficiencia del GORE SAN MARTIN:

Debemos tener en cuenta que no podemos evaluar la ejecución de los recursos provenientes del GORE-SAN MARTIN sin considerar la eficiencia del GORE SAN MARTIN en la ejecución de los proyectos de inversión y con ello hacemos referencia a lo definido por Lozada cuando describe a las capacidades institucionales con las que cuenta el GORE-SAN MARTIN.

Ello se ve reflejado en las capacidades de sus funcionarios como responsables para seguir los procedimientos de planificación, ejecución, evaluación (antes y durante) del proyecto de cada iniciativa que se tome a nivel regional. En ese sentido, la autora también ha identificado dos ideas fuerzas que servirán para identificar las capacidades de los funcionarios del GORE-SAN MARTIN: i) un análisis de la capacidad de inversión (relacionada con el tamaño de proyectos) y ii) los niveles de corrupción de las jurisdicciones. (2018, pp. 28)

Respecto a la variable de la capacidad de inversión, de acuerdo con la información obtenida por la página web oficial del MEF, se ha podido verificar que el GORE-SAN MARTIN en el periodo del 2017 -2018 ha ejecutado un total de cuatrocientos cincuenta y nueve (459) proyectos con un monto de inversión que alcanza los S/ 2'959,736.00 millones de Soles.

Tabla 9:

Proyectos ejecutados por sectores del GORE-SAN MARTIN periodo 2017-2018.

FUNCIONES / SECTORES	NUMERO DE PROYECTOS EJECUTADOS/EN EJECUCION	MONTO PROMEDIO DE EJECUCION POR PROYECTOS (MILES DE SOLES)
ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO	14	1,182.33
AGRARIA	59	2,650.65
AGROPECUARIA	22	1,684.56
AMBIENTE	11	1,244.83
ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	3	1,191.98
CULTURA Y DEPORTE	7	3,329.02
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	1	675.18
EDUCACION Y CULTURA	106	2,702.56
ENERGÍA	55	2,758.19
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	6	1,553.34
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	1	5,193.18
PESCA	4	1,881.33
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	15	1,552.73
PROTECCIÓN SOCIAL	0	
SALUD	27	18,030.36
SANEAMIENTO	66	8,344.76
TRABAJO	0	
TRANSPORTE	47	24,576.37
TURISMO	6	3,327.32
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	9	1,373.23
Total general	459	6,448.23

Fuente: Lozada (2018)

Respecto de la tabla 9 detalladas líneas arriba, extraída de la tesis de la investigación realizada por Lozada podemos verificar que en el GORE-SAN MARTIN respecto a los niveles o sectores del gobierno se ha alcanzado un monto total de promedio de ejecución de proyectos ascendente a la suma de S/ 6'448.23 Soles en el periodo del 2017-2018, donde los tres principales sectores donde se ejecutaron los proyectos fueron en salud y saneamiento, educación y el sector agrario.

En ese sentido, Lozada nos plantea que “un nivel promedio de inversión por proyecto más significativo podría indicar que se están invirtiendo los recursos en proyectos integrales de mayor envergadura”. Tomando en cuenta que el GORE SAN MARTIN tiene un promedio de ejecución elevado, lo cual se puede considerar como indicador para inferir que el gobierno regional está invirtiendo en proyectos de mayor envergadura. (2018, pp. 32)

Ello fue manifestado por el comité regional de inversiones del GORE SAN MARTIN, el cual comentó en su primera reunión de trabajo del año 2020 que se vienen priorizando obras de impacto social de mediana y gran envergadura en la zona rural del mencionado gobierno, de acuerdo con la política de lucha contra la pobreza y desnutrición. Asimismo, hace mención en la nota de prensa que es importante y necesario la construcción y mejoramiento de carreteras puentes, infraestructura agrícola, postas médicas, sistemas de agua, saneamiento, electricidad, entre otros. (Vargas, 2020)

Por otro lado, respecto a la variable de los niveles de corrupción de las jurisdicciones vemos que, en nuestro país, uno de los principales problemas que nos afecta es la corrupción de los funcionarios y de las autoridades del Estado, hay un alto nivel de corrupción que aún no se ha podido enfrentar en su totalidad. Por lo que, aún hay mucho trabajo por hacer respecto a este tema en el Perú.

Sobre la corrupción en el sector público, específicamente Donayre manifiesta que la corrupción afecta a la eficiencia y la eficacia de las organizaciones estatales, ello genera una serie de desconfianzas no solo en las instituciones, sino también en la ciudadanía. Para ello, hace precisión que el 92% de los alcaldes del país fueron investigados por presuntos delitos de corrupción en el año 2014, entre los principales delitos se encuentran: peculado, malversación de fondos, negociación incompatible y colusión. Ello genera un impacto negativo en el desarrollo económico y social, donde muchos de las contrataciones públicas terminan siendo asignadas a las personas equivocadas, ocasionado por la corrupción. (2016, pp. 30)

Lozada determina que más de 27 mil funcionarios públicos estarían siendo procesados a nivel nacional al 2017. Al verificar ello, para el caso del GORE-SAN MARTIN la ratio es de 0.42 por cada 1000 habitantes. Por lo que, en base a dicha información se verifica que de la información obtenida no se evidencia un alto nivel de corrupción, lo cual podemos concluir que ello ha influido de manera positiva para que en el periodo del 2017 al 2018, se haya generado una adecuada priorización y ejecución de inversiones en el GORE-SAN MARTIN. (2018, pp. 33)

En línea con lo descrito en el párrafo anterior, en base a un estudio de encuestas realizada por Daly & Darío sobre como los ejecutivos peruanos perciben la corrupción en el país y como esta última genera un impacto en la economía del país, se evidencia que de acuerdo con el ranking de evaluación sobre la consulta de ¿Cuáles de las dependencias públicas revelan mayor corrupción? Se ha evidenciado que los gobiernos regionales en el Perú ocupan el tercer lugar con un 14.9% como una de las entidades más corrupta. Ello ha generado un gran crecimiento en el descontento y desconfianza en la ciudadanía en los representantes que son elegidos justamente por ellos mismos. Es lamentable que hasta la fecha el tema de la corrupción es un tema de años que nos persigue en la historia de la política del Perú. A continuación, mostramos la figura la cual se aprecia lo indicado anteriormente:



Figura 16: Encuesta extraída de Contraloría de la Republica sobre ¿Cuál es la dependencia pública que revela mayor corrupción? (Fuente: Contraloría. 2020)

Asimismo, en base a los datos obtenidos del informe temático del año 2018 emitido por la Procuraduría Pública especializada en delitos de corrupción, se verifica que las regiones de San Martín, Pasco, Huánuco, Piura, Lambayeque, Amazonas, La Libertad, Ucayali y Tumbes superan los 100 casos de corrupción que involucran a Gobernadores y

alcaldes. (2018, pp. 13). Tal como se detalla en la figura 18 el departamento de San Martín ningún gobernador regional fue denunciado, alcaldes provinciales fueron denunciados 22 y 79 alcaldes distritales:

Tabla 10:

Cuadro de sentenciados y procesados por región y por cuadro público

DEPARTAMENTO	GOBERNADOR REGIONAL	ALCALDE PROVINCIAL	ALCALDE DISTRITAL	TOTAL
CUSCO	5	38	160	203
LIMA	3	14	179	196
JUNIN	3	13	146	162
AREQUIPA	3	20	129	152
ANCASH	2	38	109	149
CAJAMARCA	2	18	97	117
SAN MARTIN		22	79	101
AMAZONAS	4	20	72	96
ICA	1	14	64	79
PIURA	3	21	54	78
HUANCAVELICA	2	7	67	76
APURIMAC	4	9	61	74
LAMBAYEQUE	1	7	63	71
HUANUCO	2	14	53	69
LA LIBERTAD	2	10	49	61
PUNO	2	13	45	60
AYACUCHO	1	5	50	56
PASCO	2	10	31	43
TACNA	2	8	33	43
UCAYALI	2	8	26	36
TUMBES	3	13	19	35
LORETO	2	8	24	34
MADRE DE DIOS	3	7	21	31
MOQUEGUA	2	6	22	30
CALLAO	1	1	5	7
TOTAL	57	344	1658	2059

Fuente: MINJUS (2018)

Según Shack, Pérez & Portugal consideran que los actos de corrupción generan una serie de efectos en nuestro país: (i) uno de ellos son los efectos económicos tales como costos agregados de eficiencia y falta del gobierno para corregir externalidades o fallas, (ii) en el ámbito social, genera un impacto a los que menos tienen, perjudicando a los más pobres, ya que ellos dependen del acceso a los servicios públicos básicos para vivir, y (iii) genera un

impacto político generando desconfianza de la ciudadanía en sus autoridades y en las instituciones. (2020, pp.13)

Otra variable a considerar tomando en cuenta lo señalado por Cubas, en adición a las variables ya previamente mencionadas, es que la no programación de las transferencias presupuestales a los gobiernos regionales limita a poder tener una predictibilidad en su gastos y eficacia, ya que el gobierno nacional transfiere recursos que no se programaron de manera inicial y cuando estos últimos son transferidos en el último trimestre del año fiscal, genera que los gobiernos regionales no puedan tener una adecuada predictibilidad de sus gastos para poder programar sus presupuestos y ejecutarlos con mayor eficiencia y eficacia. Ello también influye a que al final de año los gobiernos regionales no logran ejecutar en su totalidad el presupuesto asignado a inicios del año fiscal. (2017, pp. 35)

Respecto a la eficacia sobre el avance de la ejecución presupuestal, la autora Sánchez considera que es importante tener presente que la eficacia está ligada a la provisión de bienes y servicios en volumen y calidad. Por lo que, en base a ello se debe evaluar la eficacia en la ejecución del presupuesto público, el logro de los resultados operativos dentro de cada organización. Asimismo, en su trabajo de investigación propone que para medir esta eficacia es necesario evaluar los procesos de contratación y de inversión de cada unidad ejecutora, para poder determinar si dentro de cada proceso la toma de decisiones es la adecuada y permite lograr la eficacia de la ejecución del presupuesto. (2015, pp. 91)

2.2. Limitación para el acceso al financiamiento del GORE SAN MARTIN:

Antes de iniciar con el análisis de las limitaciones para el acceso al otorgamiento de financiamientos del GORE SAN MARTIN debemos evaluar el rol y la importancia de los financiamientos en nuestro mercado, según lo analizado por los autores Pizarro y Vargas el financiamiento en nuestro país es importante para el desarrollo de la economía y nos permite un intercambio de bienes y servicios, por ende, nos permite un desarrollo económico eficiente. Sin embargo, el servicio de financiamiento necesita tener un orden jurídico estable que incentive y garantice que el intercambio se genere. (2004, pp. 188)

En efecto, si no contamos con un sistema legal eficiente que permita identificar los riesgos inherentes producto del intercambio de bienes y servicios, va a ocasionar como consecuencia un desincentivo para los financiamientos, porque los riesgos que se deben asumir van a generar costos muy elevados para las partes y es por lo que, la banca privada no termina asumiendo los riesgos y los financiamientos a los gobiernos regionales no son otorgados.

En ese sentido, compartimos la opinión de los autores Pizarro y Vargas al considerar como prioridad para quienes estén en la posición de modificar y generar cambios en el sistema legal, generando un beneficio a los esquemas que viabilicen la posibilidad para el acceso a los financiamientos de tal manera que, el círculo económico de transacciones no se quede estancado en el Perú, sino que más bien se generen esquemas que permitan viabilizar la economía del país. (2004, pp. 190).

En virtud de lo mencionado, procederemos en el análisis sobre las limitaciones del GORE SAN MARTIN y en realidad de la mayoría de los gobiernos regionales cuando quieren acceder a un financiamiento por partes de las ESF en nuestro país.

En primer lugar, como ya hemos mencionado en la presente investigación los gobiernos regionales -en especial el GORE SAN MARTIN- donde la mayoría de sus recursos transferidos al inicio de cada año fiscal proviene de recursos ordinarios, ya que como hemos visto en los últimos años no ha percibido un monto considerable de recursos determinados o directamente recaudados. Por lo que, la gran mayoría de su presupuesto proviene de transferencias del gobierno nacional, lo cual limita la previsibilidad de sus gastos y programación, debido a que dependen de la discrecionalidad del gobierno nacional para la transferencia en cada año fiscal. Cabe precisar que, los recursos ordinarios tampoco son de libre disponibilidad dependerá de lo establecido de la ley de presupuesto para cada año fiscal y en base a ello, el GORE SAN MARTIN podrá efectuar una proyección en la administración y ejecución de sus gastos, en virtud de los recursos asignados y en virtud de ello, el GORE SAN MARTIN debe utilizar los recursos asignados en virtud con lo establecido en el marco normativo de la ley de presupuesto, dejando poco espacio para que este último pueda comprometer algún recurso adicional para financiamiento que le permitan desarrollar y ejecutar proyectos de inversión que generen un impacto en la región.

Por lo que, ello es una dificultad que tiene que atravesar el GORE SAN MARTIN al momento de acceder a un financiamiento con las ESF, tomando en cuenta que lo primero que va a evaluar una ESF para otorgar un financiamiento: es que sus recursos garanticen el repago de la deuda, en base a los flujos que percibe el GORE SAN MARTIN, evaluando el riesgo de que el GORE SAN MARTIN pueda caer en default y sus recursos terminen siendo insuficientes para garantizar el repago de la deuda a la ESF como acreedora del GORE SAN MARTIN.

Al respecto, la ESF evaluará en primer lugar, los estados financieros y los recursos que percibe el gobierno, con el objetivo de determinar su capacidad de gasto y su capacidad de pago como gobierno regional que le garantice a la ESF -que este último cuenta con fondos suficientes- para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones dentro de los plazos y condiciones establecidas en el contrato.

Otro aspecto que suelen evaluar los ESF son los plazos en los que se otorgan los financiamientos al GORE SAN MARTIN, ya que debido a los riesgos políticos que suelen tener los gobiernos regionales los plazos de financiamiento coinciden con el plazo de duración del mandato del gobernador regional, ello con el objetivo de evitar que el siguiente gobernador regional pueda desconocer la obligación contraída o destine los recursos para otros fines y se incumpla con las obligaciones contraídas con la ESF. Con relación a lo indico Comitre, considera como un riesgo político a los casos de revocatoria que surgen en los gobiernos regionales y municipales, lo cual ocasiona que las ESF opten por no financiar obras de mediano a largo plazo, ya que al generarse una revocatoria, el nuevo gobernante podría no respetar los compromisos asumidos con la ESF o pretenda rescindir el contrato de préstamo suscrito entre las partes. Cabe mencionar que, dentro del periodo de 1955 al 2014, en la región San Martín se han revocado a 13 alcaldes y 48 alcaldes han sido sometidos a consulta. (2015, pp. 64)

Estos riesgos políticos son asociados muchas veces a los riesgos de corrupción vinculados actos de corrupción, peculado entre otros delitos, los cuales hemos analizado en el capítulo anterior, que genera mucha desconfianza no solo en la población, sino en los futuros acreedores. Adicional a ello, dentro de las políticas de cumplimiento de cada ESF, cuando evalúan a los gobernadores regionales, si identifican que estos tienen procesos por

actos de corrupción, no les otorgan financiamientos, ya que cada ESF tiene políticas internas dentro de cada entidad que no les termine tener clientes con delitos vinculados con actos de corrupción y ello dependerá de cada ESF que evalúa al gobierno regional al momento de otorgar financiamientos.

Por lo que, tanto los riesgos políticos como los riesgos de corrupción son riesgos que son muy difíciles de reducir tomando en cuenta las estadísticas mostradas en la presente investigación, ya que será necesario plantear reformar para mejorar la administración y gestión de los gobiernos regionales y municipales.

Por otro lado, respecto a la poca discrecionalidad de los gobiernos regionales, Samanamud considera que un gobierno subnacional -en este caso el GORE-SAN MARTIN- es un gobierno fiscalmente débil, debido a que tiene poco control sobre su recaudación, sobre sus competencias normativas y administración, por ende, tiene poca posibilidad de recaudar mayores ingresos. A diferencia de un gobierno subnacional que es fiscalmente fuerte podrá controlar lo anteriormente mencionado. Por ello, considera que los gobiernos subnacionales no pueden contraer deudas con mayor facilidad, porque siempre las futuras deudas deberán estar respaldadas por flujos de ingresos futuros y es complicado para los gobiernos regionales hacer una proyección de flujos futuros cuando la gran mayoría de los recursos transferidos corresponder a recursos ordinarios. (2015, pp. 8)

Otro riesgo a considerar, es el riesgo del embargo, Comitre describe un análisis de las gerencias de riesgos para caso de financiamientos a los gobiernos subnacionales, y ello va relacionado a la posibilidad de que los recursos asignados para el pago de obligaciones con la ESF puedan ser susceptible de embargo de las cuentas de los gobiernos subnacionales, y esto se ha incrementado a raíz de la pandemia, donde muchos gobiernos no han podido cumplir con sus obligaciones, debido a la reducción en la recaudación de tributos, por lo que el gobierno nacional ha tenido que hacer transferencias de recursos adicionales, para que los gobiernos regionales puedan cumplir con sus obligaciones crediticias y pagos a proveedores. (2015, pp. 75) Por lo que, la figura de fideicomiso es una buena alternativa para proteger los recursos públicos y blindarlos ante posibles embargos que puedan suscitarse y generar un perjuicio a las ESF en calidad de acreedoras de los gobiernos subnacionales.

Otro aspecto que consideran las ESF para otorgar financiamientos es la figura de establecer colaterales y coverants que permitan garantizar el cumplimiento de las obligaciones del GORE SAN MARTIN, en caso este último incumpla con lo establecido en el contrato de préstamo. Ello también termina siendo un problema para el GORE SAN MARTIN, vinculado principalmente por temas del marco normativo referente a los recursos y bienes públicos, ya que al ser un gobierno regional una entidad pública, la ESF no podrá constituir hipotecas, garantías mobiliarias sobre los activos o bienes de la ESF por limitaciones normativas, ya que el GORE SAN MARTIN no tiene bienes o activos privados, son bienes del estado y como tales no son susceptibles de ser embargados ante el incumplimiento de una obligación por parte del GORE SAN MARTIN. En efecto, la ESF deberá buscar otras alternativas de garantías -en cada caso en particular- que permitan garantizar las obligaciones ante el incumplimiento del mencionado gobierno. Es por ello, que mediante la presente investigación se plantea como propuesta la implementación del fideicomiso pública como un mecanismo no solo de financiamiento sino de garantía para la ESF, ya que se podrá reducir el riesgo de la desviación de los recursos y del incumplimiento del pago del GORE SAN MARTIN, debido a que los recursos públicos serán canalizados a través de las cuentas del fideicomiso.

Asimismo, el Sistema Nacional de Bienes Estatales se encuentra regulado en la Ley No. 29151 (en adelante, la Ley SBN), siendo que los bienes estatales se circunscriben a los predios, tales como: terrenos, áreas de playa, islas, y otros de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan.

Respecto de ello, en el artículo 2° del decreto supremo N.° 007-2008-VIVIENDA (en adelante, Reglamento Ley SBN), se hace una diferencia entre los bienes del Estado que, por un lado, son considerados como bienes de dominio público y, por otro lado, los bienes que son considerados como bienes de dominio privado, definiéndolos cada uno de la siguiente manera:

“Bienes de dominio público: Aquellos bienes estatales, destinados al uso público como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya

administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los palacios, sedes gubernativas e institucionales, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal, o cuya concesión compete al Estado. Por lo que, tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley.

Bienes de dominio privado del Estado: Aquellos bienes estatales que siendo de propiedad del Estado o de alguna entidad, no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público, y respecto de los cuales sus titulares ejercen el derecho de propiedad con todos sus atributos”.

A continuación, hacemos la diferencia entre bienes de dominio público y bienes de dominio privado en la siguiente tabla:

Tabla 11:

Cuadro de diferencias entre bienes públicos y bienes privados.

BIENES DE DOMINIO DE PÚBLICO	BIENES DE DOMINIO PRIVADO
<p>La administración, conservación y tutela de los bienes de dominio público compete a las entidades responsables del uso público del bien o de la prestación del servicio público.</p> <p>El dominio público es una forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y</p>	<p>Los bienes de dominio privado son considerados como una categoría de bienes de propiedad privada estatal, cuya utilización obedece a fines internos o domésticos de la Administración Pública.</p> <p>Cabe precisar que, para poder disponer de dichos bienes, requerimos previamente disponer de un acuerdo de consejo (artículo 59° de la ley N.º 27972).</p>

<p>finalidades públicas y, por ello, como expresa el artículo 73 de la Constitución, tiene las características de bienes inalienables e imprescriptibles, además de inembargables.</p> <p>De la inalienabilidad se deriva la inembargabilidad que, aunque no cuenta con reconocimiento expreso, ha sido consagrada por distintos pronunciamientos del TC¹.</p> <p>Cabe precisar que, si se contempla la opción de que los bienes de dominio público puedan ser otorgado en concesión (art 45 del decreto supremo N.º 007-2008-VIVIENDA)</p>	<p>Adicionalmente, deberá el bien estar debidamente inscrito y saneado en Registros Públicos (artículo 48 del decreto supremo N.º 007-2008-VIVIENDA)</p> <p>En el caso de los bienes de dominio privado en el artículo 60 del del decreto supremo N.º 007-2008-VIVIENDA, permite que dichos bienes sean transferidos en dominio fiduciario, para ello deberá ser previamente aprobado por la resolución de la SBN o por el Gobierno Regional de acuerdo con la competencia.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia

En relación con los bienes de dominio público, estos se caracterizan por estar destinados al uso público, por servir de soporte para la prestación de cualquier tipo de servicio público o por encontrarse destinados para el cumplimiento de los fines de la responsabilidad estatal. En tal sentido, los bienes de dominio público del Estado, por su naturaleza de servir para atender un interés público o colectivo, tienen el carácter de inalienable e imprescriptibles.

Por lo tanto, ningún bien de dominio público del Estado -en este caso del GORE SAN MARTIN- puede ser utilizado para garantizar el pago de un financiamiento, porque no puede estar sujeto a ningún tipo de afectación o gravamen. Por su parte, en cuanto a los bienes de

¹ Así lo reconoce la STC Exp. N' 015-20001-AI/TC, Exp. N' 016-2001-AI/TC, Exp. 004-2002 AU/TC en el Fundamento 25.

dominio privado del Estado, el Reglamento de la Ley SBN establece expresamente que no están destinados al uso público ni afectados a prestar algún servicio público y; además, faculta expresamente a sus titulares a ejercer el derecho de propiedad con todos sus atributos.

Otro de las limitaciones que tiene el GORE SAN MARTIN es que no tiene una libertad para decidir dónde invertir o utilizar un determinado recurso, ya que cada recurso otorgado tiene una finalidad, la cual se circunscribe a las normas establecidas para la administración financiera del Estado. Por lo que, un determinado recurso -por norma legal- no se puede utilizar para otra finalidad la cual no está establecida en la normativa, por ende, el GORE SAN MARTIN no podría utilizar un recurso asignado a favor de un posible acreedor para pagar el servicio de deuda con la finalidad de llevar a cabo un proyecto de inversión, sin previamente verificar que el marco normativo lo habilita para utilizar o destinar dicho recurso para el pago del servicio de deuda.

En ese sentido, la principal fuente de financiamiento que tienen los gobiernos subnacionales (regionales y locales) en general provienen del gobierno nacional, ya que las ESF encuentran una serie de riesgos vinculados, tales como: (i) la canalización de los flujos provenientes de los recursos del GORE SAN MARTIN que impiden que una ESF otorgue un financiamiento, (ii) no se pueden establecer garantías sobre activos o bienes del GORE SAN MARTIN, porque la gran mayoría son bienes públicos, (iii) cambios normativos que desvíen la canalización de recursos y (iii) riesgos políticos vinculados a la inestabilidad en el cambio de gobernadores regionales o la vinculación con actos de corrupción, que limitan la continuidad en el cumplimiento de las obligaciones de las anteriores gestiones previas en el mencionado gobierno.

En definitiva, son los riesgos legales, financieros, políticos (vinculados a cada gobierno regional) que limitan y reducen el apetito de riesgo de las ESF para el otorgamiento de financiamientos a los gobiernos regionales y en específico al GORE-SAN MARTIN. En ese sentido, es importante mediante la presente investigación evaluar y plantear mecanismos y figuras legales viables que permitan el acceso al financiamiento. Ello con la finalidad de que dichos recursos sean utilizados en llevar a cabo proyectos de inversión que generen un impacto y mayor avance dentro de la región y logren ejecutar el 100% de sus proyectos dentro de cada periodo.

CAPÍTULO III: DISCUSIÓN

En el presente capítulo en base al enfoque metodológico del estudio del caso, procedemos a analizar el contrato de fideicomiso del GORE – SAN MARTIN constituido en el marco de las leyes N° 25875 y N° 30896 que hasta la fecha se encuentra vigente en el Perú.

3.1. Marco normativo que regula el contrato de fideicomiso del GORE – SAN MARTIN:

Con fecha 27 de junio de 2005, se publicó en el diario oficial el Peruano la Ley N° 28575 (en adelante, Ley Gore 1) la cual tiene como objetivo el incremento de la inversión pública del GORE – SAN MARTIN, así como el mantenimiento de su infraestructura prioritaria mediante el uso de los ingresos que se generen a partir de la eliminación de los incentivos o exoneraciones tributarias. Producto de dichas exoneraciones tributarias se le atribuye al GORE -SAN MARTIN un monto ascendente a la suma de S/ 45' 000,000.00 (Cuarenta y Cinco Millones y 00/100 Soles). Dichos ingresos son transferidos por el MEF a favor del GORE – SAN MARTIN a la cuenta recaudadora de un fideicomiso administrado por la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (en adelante, COFIDE) conforme lo establecido en el artículo 7° de la Ley Gore 1.

El destino de los recursos transferidos por el MEF será utilizado en los proyectos de inversión: (i) rehabilitación y mejoramiento de la carretera Tarapoto-Ramal de Aspuzana a nivel de asfaltado, así como de supervisión de obras y (ii) interconexión del sistema eléctrico regional San Martín al sistema eléctrico interconectado nacional (SEIN) a través de las líneas de transmisión Tocache – Bellavista o Caclic – Moyobamba. El remanente de dichos recursos podrá ser utilizado en el programa de competitividad agrario y otros proyectos de inversión que se encuentren priorizados en su programa de desarrollo regional y conforme con las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Cabe precisar que, en la Ley Gore 1 se establece que los proyectos que se vayan a ejecutar con los recursos transferidos deberán tener una dimensión regional de los beneficios y atender a la población menos favorecida económicamente.

Asimismo, con los recursos transferidos el GORE-SAN MARTIN podrá disponer de hasta un 8% de los recursos transferidos de la Ley Gore 1 en el financiamiento de los gastos de asesoría financiera, en los procesos de selección, formulación y evaluación de los proyectos de inversión pública. Igualmente, con cargo al mencionado porcentaje se podrá financiar los gastos que genere la administración bancaria de operación y mantenimiento del fideicomiso.

Adicional a ello, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14° de la Ley Gore 1, el GORE – SAN MARTIN podrá utilizar los recursos transferidos por el MEF para garantizar y atender los servicios de deuda derivada de operaciones de endeudamiento, contratadas para financiar los proyectos de inversión. Sin perjuicio de ello, la mencionada ley establece que los recursos que se obtengan mediante las operaciones de endeudamiento también deberán ser canalizados a través de las cuentas del fideicomiso.

Mediante el decreto supremo N° 154-2005-EF de fecha 22 de noviembre del 2005 se aprobó el reglamento de la Ley Gore 1, el mismo que regula la utilización de los recursos que se transfieren al GORE SAN MARTIN.

En virtud del marco normativo descrito en los numerales precedentes, con fecha 31 de enero de 2006, el GORE SAN MARTIN, COFIDE y el MEF suscribieron el contrato de fideicomiso de administración de fondos (en adelante, el Contrato de Fideicomiso).

Posteriormente, se creó la Ley N° 30896, con fecha 27 de diciembre del 2018, Ley que promueve la inversión y desarrollo de la Región Amazónica (en adelante, la Ley Gore 2), mediante la cual se deja sin efecto a partir del 01 de enero del 2020, la exoneración del IGV por la importación de bienes que se destinen al consumo de la Amazonía a que se refiere la tercera disposición complementaria de la ley N° 27037; y en compensación dispone, entre otros, el MEF autoriza mediante la Ley Gore 2 a que se realice una transferencia para el departamento de San Martín de S/ 26'000,000.00 (Veintiséis Millones y 00/100 Soles), y a partir del año 2030 dicho monto se incrementa en S/ 27'000,000.00 (Veintisiete Millones y 00/100 Soles).

Cabe mencionar que los montos descritos en el párrafo anterior, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4.5. del artículo 4° de la Ley Gore 2, serán transferidos por el MEF

en la cuenta recaudadora del Contrato de Fideicomiso. Por lo que, bajo el mismo Contrato de Fideicomiso se vienen canalizando los flujos de los recursos provenientes de la Ley Gore 1 y Ley Gore 2.

Los recursos provenientes de la Ley Gore 2 -corresponden a la fuente de financiamiento de los recursos determinados- los cuales podrán ser utilizados en la ejecución de inversiones públicas incluyendo (expedientes técnicos, estudios alternativos) para los siguientes proyectos de inversión, descritos en el artículo 7º de la mencionada ley:

- a. Proyectos de infraestructura y servicios conexos y complementarios de transporte terrestre, fluvial o aeroportuario, áreas de remediación ambiental.
- b. Proyectos para impulsar y diversificar actividades productivas y servicios eco sistemáticos
- c. Proyectos de infraestructura turística, puesta en valor del patrimonio cultural y áreas naturales protegidas.
- d. Proyectos de infraestructura en las áreas fronterizas del departamento, priorizando su desarrollo y la defensa de la integridad nacional.
- e. Proyectos de desarrollo de capacidades de docentes de educación básica regular, especial e intercultural, así como de infraestructura educativa.
- f. Servicios de promoción para la innovación tecnológica para mejorar la competitividad de la Amazonia.

Cabe precisar que, los proyectos descritos en el párrafo anterior deben encontrarse dentro del plan de desarrollo regional y conforme las normas del SNPMG. Asimismo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 8º y 9º de la Ley Gore 2, el GORE – SAN MARTIN podrá utilizar los recursos transferidos por el MEF para garantizar y atender los servicios de deuda derivada de operaciones de endeudamiento, contratadas para financiar los proyectos de inversión. Sin perjuicio de ello, la mencionada ley establece que los recursos que se obtengan mediante las operaciones de endeudamiento también deberán ser canalizados por las cuentas del Contrato de Fideicomiso.

A diferencia de la Ley Gore 1, con la Ley Gore 2 se aprobó la creación de un consejo directivo (en adelante, el Consejo), el cual estará conformado por: (i) un (01) representante

de la entidad fiduciaria, (ii) tres (03) representantes del gobierno regional y (iii) un (01) representante de la municipalidad provincial. De acuerdo con el artículo 6° de la Ley Gore 2, la implementación del Consejo tiene como funciones las siguientes:

- a. Priorizar la ejecución de las inversiones a ser ejecutadas con cargo a los recursos del fideicomiso, de conformidad con la Ley Gore 1 y Ley Gore 2.
- b. Aprobar el texto del contrato de fideicomiso y sus modificaciones.
- c. Aprobar su reglamento interno dentro de los diez (10), así como los aspectos de procedimiento que resulten necesarios para la mejor aplicación de las medidas reglamentarias.

En virtud de lo mencionado, bajo la Ley Gore 1 y Ley Gore 2 se constituye el Contrato de Fideicomiso, el cual es administrado por COFIDE, mediante el cual se canalizan los recursos atribuidos a favor del GORE – SAN MARTIN, para que este último pueda llevar a cabo proyectos de inversión para el desarrollo de su región, siempre y cuando dichos proyectos cumplan con los criterios establecidos bajo el marco normativo descrito líneas arriba. Asimismo, en el Contrato de Fideicomiso se permite que el GORE SAN MARTIN pueda celebrar operaciones de endeudamiento con las ESF para el desarrollo de proyectos de inversión bajo el marco de la Ley Gore 1 y Ley Gore 2, siempre y cuando los flujos provenientes de las operaciones de endeudamiento sean canalizados a través de las cuentas del fideicomiso. A su vez las ESF que brinden financiamientos al GORE SAN MARTIN podrán recibir los pagos de las obligaciones contraídas con el GORE SAN MARTIN directamente del fideicomiso, en donde el fiduciario será quien le pague a cada ESF con los fondos provenientes del fideicomiso. Ello permite que las ESF tengan una mayor seguridad, ya que de esa forma asegura el cumplimiento del pago de las obligaciones garantizadas, de acuerdo con el cronograma de pagos y condiciones establecidas con el GORE SAN MARTIN.

En resumen, los recursos transferidos bajo el marco de la Ley Gore 1 y Ley Gore 2 tienen las siguientes finalidades:

Tabla 12:

Cuadro comparativo entre la Ley Gore 1 y de la Ley Gore 2

BAJO EL MARCO DE LA LEY GORE 1	BAJO EL MARCO DE LA LEY GORE 2
<p>Uso de los recursos para dos (02) proyectos de inversión en específico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carretera Tarapoto • Sistema Eléctrico Regional San Martín 	<p>Uso de los recursos para la ejecución de inversiones públicas (incluye elaboración de expedientes, estudios definitivos u otros documentos equivalentes). El listado de proyectos de inversión para financiar se encuentra en el artículo 7° del reglamento de la Ley N° 30896.</p>
<p>El excedente de los recursos - proveniente de los dos (02) proyectos descritos en el recuadro anterior- serán destinados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Competitividad agraria • Otros proyectos del Plan de Desarrollo Regional Concertado y en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (hoy Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones) 	<p>Los proyectos de inversión deben ser priorizados por el GORE SAN MARTIN de acuerdo con el Plan de Desarrollo Regional Concertado y el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.</p>
<p>El 8% de los recursos puede ser destinado para el financiamiento de gastos de asesoría financiera, procesos</p>	<p>Servicio de deuda para financiar los proyectos de inversión.</p>

<p>de selección, en la formulación y evaluación de los proyectos de inversión priorizados.</p> <p>Con cargo al referido porcentaje, se podrá financiar los gastos que genere la administración bancaria de operación y mantenimiento del fideicomiso.</p>	<p>(condición: los flujos provenientes de las operaciones de financiamiento para los proyectos de inversión deben ser canalizados por el fideicomiso)</p>
<p>Servicios de Deuda: garantizar y atender servicios de deuda derivados de operaciones de endeudamiento contratadas para financiar proyectos de inversión.</p> <p>(condición: los flujos provenientes de las operaciones de financiamiento para los proyectos de inversión deben ser canalizados por el fideicomiso)</p>	

Fuente: Elaboración propia

3.2. Estructura del Contrato de Fideicomiso:

En virtud del marco normativo descrito en los numerales precedentes con fecha 31 de enero de 2006, se suscribe el Contrato de Fideicomiso de inversión y pagos, en el cual interviene:

- En calidad de fiduciario: COFIDE
- En calidad de fideicomitente y fideicomisario principal: el GORE SAN MARTIN
- En calidad de fideicomisario subsidiario: el MEF

Posteriormente, es relevante mencionar que se han suscrito entre las partes intervinientes una serie de adendas al Contrato de Fideicomiso, en donde ingresa y participa el MEF en calidad de fideicomisario subsidiario, debido a que el MEF ha celebrado con el GORE SAN MARTIN una serie de operaciones de endeudamiento para el financiamiento de proyectos de inversión en la región. Es por ese motivo que, a la fecha en MEF es parte del Contrato de Fideicomiso e interviene en calidad de fideicomisario subsidiario, ya que el GORE SAN MARTIN viene pagando las operaciones de endeudamiento contraídas con el MEF con cargo a los recursos del patrimonio fideicomiso y el fiduciario mensualmente efectúa los pagos de acuerdo con los cronogramas de pago remitidos por instrucción del fideicomitente -en ese caso el GORE SAN MARTIN- de manera automática, conforme el orden de prelación de pagos establecida en el Contrato de Fideicomiso.

Tomando en cuenta ello, debemos precisar que, cada modificación que se realice en el Contrato de Fideicomiso deberá intervenir todas las partes que suscriben el Contrato de Fideicomiso, en este caso: el GORE SAN MARTIN, el MEF y COFIDE. Adicional a ello, la Ley GORE 2 indica que para cualquier modificación que se realice en el referido contrato requiere de la opinión favorable del MEF a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, conforme con lo establecido en el numeral 4.6. del decreto supremo N° 066-2019-EF que establece medidas reglamentarias para la aplicación de lo dispuesto por la Ley Gore 2 en adelante, Reglamento Ley Gore 2).

Asimismo, dentro del Contrato de Fideicomiso, se canalizan los aportes de la Ley Gore 1 y los aportes de la Ley Gore 2, los cuales son transferidos directamente por el MEF a la cuenta recaudadora del Contrato de Fideicomiso. Dichos aportes forman parte del patrimonio fideicometido y serán utilizados por el GORE SAN MARTIN, de acuerdo con lo establecido en el marco normativo de la Ley Gore 1 y la Ley Gore 2.

Cabe mencionar que, el fiduciario – en este caso COFIDE- asume el encargo fiduciario de administrar los bienes fideicometidos con el objetivo de atender las instrucciones de pago y de inversiones, así como garantizar el cumplimiento de las operaciones de endeudamiento

para proyectos de inversión del GORE SAN MARTIN. Dicho contrato tiene un plazo de vigencia de 30 años de acuerdo con lo establecido en el marco normativo citado líneas arriba.

Es relevante mencionar que dentro Contrato de Fideicomiso, el GORE SAN MARTIN ha creado un fondo denominado “Fondo de Desarrollo Amazónico para la Región San Martín” creado mediante la ordenanza regional N° 039-2007-GRSM/CR de fecha 28 de diciembre de 2007. Este fondo es un fondo de garantía de créditos al pequeño agricultor por la suma de S/ 5'000,000.00 (Cinco Millones y 00/100 Soles), para el cumplimiento de las finalidades y proyectos establecidas mediante la ordenanza regional N° 039-2007-GRSM/CR de fecha 28 de diciembre de 2007, la cual posteriormente fue modificada mediante ordenanza regional 027-2018-GRSM/CR de fecha 24 de setiembre de 2018.

Cabe precisar que, este fondo viene siendo financiado con los aportes provenientes de los recursos de la Ley Gore 1, por lo que los fondos deben ser aplicados y destinados exclusivamente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9° de la Ley Gore 1.

Por otro lado, como lo mencionamos en el numeral anterior es importante rescatar la figura del Consejo dentro del Contrato de Fideicomiso, el cual actúa como un órgano colegiado, creado por la Ley Gore 2. Dicho Consejo se encuentra conformado por cinco (05) miembros conforme con lo establecido en el artículo 5° del Reglamento Ley Gore 2:

- (i) Un (01) representante de la entidad fiduciaria
- (ii) Tres (03) representantes del respectivo gobierno regional
- (iii) Un (01) representante de las municipalidades provinciales pertenecientes a la circunscripción territorial del gobierno regional

Dichos miembros tienen como funciones las descritas en el artículo 6° del Reglamento Ley Gore 2, las cuales se detallan a continuación:

- (i) Priorizar la ejecución de las inversiones a ser ejecutadas con cargo a los recursos del patrimonio fideicometido de conformidad con el artículo 7° de la Ley Gore 2.
- (ii) Aprobar el texto del Contrato de Fideicomiso, así como todas sus modificatorias.

- (iii) Aprobar el reglamento interno del Consejo, así como los aspectos de procedimiento que resulten necesarios para la mejor aplicación de las medidas reglamentarias.

A través del referido Consejo se permite la priorización y seguimiento de las inversiones que se vienen desarrollando dentro de la región con recursos públicos, los cuales son canalizados a través de un tercero fiduciario quien administra los bienes fideicometidos, de acuerdo a las instrucciones remitidas por el GORE SAN MARTIN y conforme con el marco normativo de la Ley Gore 1, Ley Gore 2 y de la Ley de Contrataciones, ya que todos los proyectos de inversión que se desarrollan se encuentran regulados bajo el marco de la Ley de Contrataciones, por ende el fiduciario deberá actuar con la debida diligencia respetando el marco legal establecido.

Es necesario tener presente que hasta el momento hay dos puntos relevantes a mencionar aplicables para los casos en que se tenga que modificar el Contrato de Fideicomiso, ya que previo a la modificación se requiere la opinión favorable del MEF y también se requiere la aprobación del Consejo. No obstante, al intervenir el MEF como fideicomisario subsidiario deberá revisar el contenido de cada modificatoria que se proponga realizar en el Contrato de Fideicomiso, ya que este último deberá suscribir el referido contrato como parte interviniente dentro del mismo.

En virtud de lo mencionado a través de la constitución del Contrato de Fideicomiso se permite a través de una ley expresa -como el caso de la Ley Gore 1 y Ley Gore 2- transferir recursos determinados directamente a las cuentas del referido contrato. De tal manera, que se evita la desviación de los recursos y al mismo tiempo se permite garantizar el cumplimiento de las obligaciones del GORE SAN MARTIN frente a sus posibles acreedores. Por lo que, si es factible que a través de una ley expresa se viabilice la canalización directa de los recursos asignados al GORE SAN MARTIN, para que sea este último quien instruya al fiduciario, en su calidad de fideicomitente para la administración y pagos con cargo a los recursos del patrimonio fideicometido.

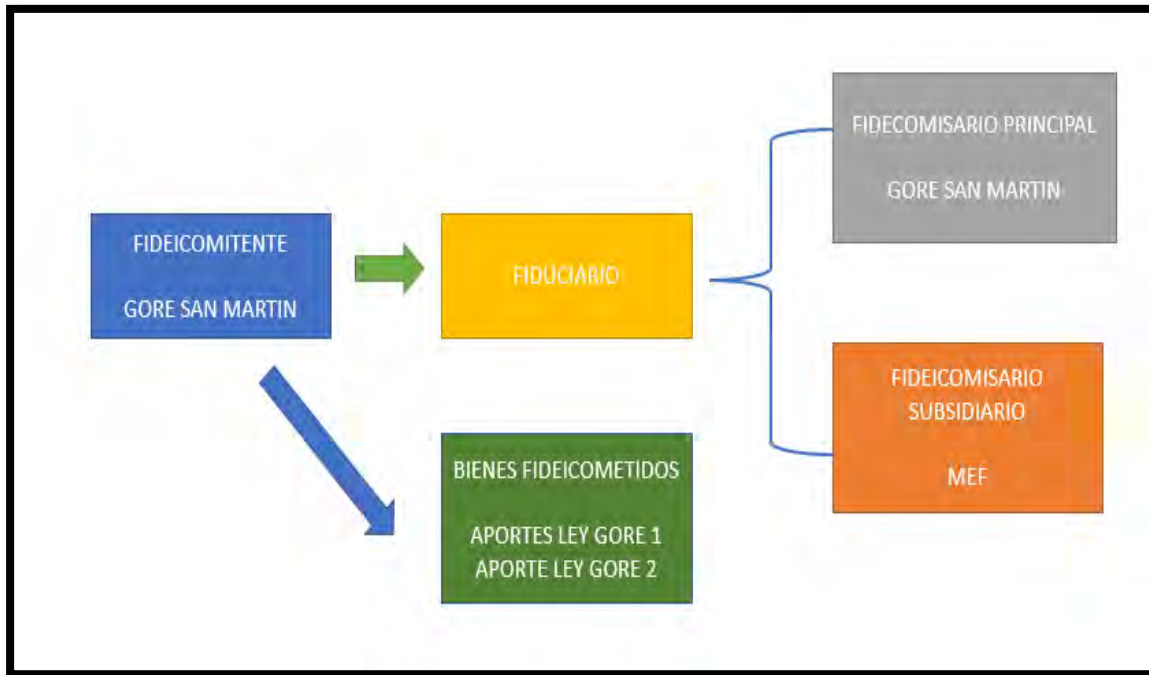


Figura 17: Estructura del Contrato de Fideicomiso (Fuente: Elaboración propia)

Finalmente, a través de la estructura establecida dentro del Contrato de Fideicomiso sirve como un mecanismo que permite a que el GORE SAN MARTIN tenga una mayor discrecionalidad para la distribución de los recursos destinados en proyectos de inversión y se genera un mayor apetito de riesgos hacia los futuros acreedores, ya que al transferirse recursos al patrimonio fideicometido de acuerdo a los montos asignados en la Ley Gore 1 y Ley Gore 2, dichos flujos puedan utilizarse a su vez como flujos para garantizar el servicio de deuda, no solo con el MEF -como principal acreedor- sino también con las ESF, las cuales verán como una alternativa de resguardo al momento de evaluar los riesgos, los cuales hemos analizado en el capítulo anterior y que son los que las ESF tienen que asumir al otorgar un financiamiento a un gobierno regional. Por lo que, con la figura del fideicomiso se podrá mitigar parcialmente los riesgos identificados, ya que los recursos se canalizarían directamente a las cuentas del patrimonio fideicometido, evitando la desviación de los flujos transferidos.

En ese sentido, la ESF que decida otorgarle un financiamiento al GORE SAN MARTIN, deberá ingresar al Contrato de Fideicomiso, producto del contrato de préstamo a celebrar con el gobierno, en calidad de fideicomisario adicional y se deberá suscribir una adenda al Contrato de Fideicomiso, la cual deberá ser suscrita por todas las partes intervinientes, incluyendo la ESF en su calidad de fideicomisario adicional. Todo ello, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que asumirá el GORE SAN MARTIN en virtud del contrato de préstamo celebrado con la ESF. Una vez suscrita la adenda al Contrato de Fideicomiso, el fiduciario tendrá como encargo el pago de las cuotas a los futuros acreedores del GORE SAN MARTIN directamente de las cuentas del fideicomiso a cada ESF, de acuerdo con el cronograma de pagos que se haya entregado al fiduciario, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones garantizadas del GORE SAN MARTIN. Al mismo tiempo, el GORE SAN MARTIN puede brindar apoyo facilitando financiamientos a los pequeños y medianos productores de la región con la creación del fondo de garantía, ello le permitirá apoyar a los productores y pobladores de la región.

No obstante, a pesar de la estructura del Contrato de Fideicomiso descrita en el presente capítulo, debemos mencionar que hasta la fecha no hay ninguna ESF que haya ingresado a formar parte dentro del Contrato de Fideicomiso como un fideicomisario adicional, ya que solamente a la fecha se encuentra el MEF como fideicomisario subsidiario y sigue siendo su principal acreedor, a pesar de que este fideicomiso puede ser considerado como una alternativa de financiamiento, que permita garantizar el repago de las deudas contraídas por el GORE SAN MARTIN con el objetivo de desarrollar y ejecutar proyectos de inversión en la región. Ello lo analizaremos con mayor detalle más adelante.

3.3. Beneficios del Contrato del Fideicomiso:

El presidente de Directorio de COFIDE considera que la constitución del Contrato de Fideicomiso va a permitir dar un mayor nivel de transparencia al momento de otorgar financiamiento en los proyectos de inversión y permitirá que el nivel de ejecución de los gobiernos regionales -en este caso el GORE SAN MARTIN- sea más eficiente. Sin perjuicio

de ello, considera que es necesario seguir trabajando este tipo de esquemas de fideicomisos con el MEF. (Andina. 2020)

Coincidimos con las declaraciones del presidente de directorio de COFIDE al considerar que la constitución de este tipo de fideicomisos públicos de inversión y pagos van a permitir dar mayor transparencia a las operaciones de endeudamiento que soliciten los gobiernos regionales ya que bajo este figura se asegura la canalización de los recursos que se transfieren directamente a las cuentas del fideicomiso, evitándose -bajo este mecanismo de financiamiento- la desviación de recursos que genera un riesgo identificado de las ESF y se garantiza el cumplimiento de sus obligaciones, ya que para estas últimas es muy importante garantizar el repago de las deudas contraídas por los gobiernos regionales como en este caso el GORE SAN MARTIN.

Cabe mencionar que, esta canalización de recursos es viable debido a que a la fecha existen dos leyes expresas que autorizan la canalización directa de recursos determinados, ya que como lo habíamos analizado en el capítulo 2 de la presente investigación, no es factible la canalización directa de los recursos públicos a las cuentas del fideicomisos, ya que de acuerdo al marco normativo aplicable para cada recursos asignado, estos son canalizados por la cuenta única del tesoro público (CUT) del MEF a las cuentas de titularidad del GORE – SAN MARTIN, las cuales usualmente se encuentran aperturadas en el Banco de la Nación, lo cual imposibilita a que los recursos asignados para cada gobierno puedan ser transferidos de las cuenta única de tesoro público (CUT) a las cuentas del fideicomiso. Ello genera un riesgo para las ESF al momento de garantizar la canalización de los recursos, ya que al momento de la estructuración del fideicomiso, las ESF deben buscar alternativas que les permita mitigar estos riesgos identificados en el capítulo anterior -en específico la desviación de recursos- es por ello que una de las alternativas comerciales propuestas, es que el GORE SAN MARTIN suscriba una carta orden autorizando al Banco de la Nación para que, una vez ingresados los recursos al Banco de la Nación, estos puedan ser transferidos de la cuenta de titularidad del GORE SAN MARTIN a la cuenta recaudadora del Contrato de Fideicomiso. Lamentablemente ello no siempre se da y en ocasiones los recursos no terminan ingresando a las cuentas del fideicomiso, lo cual no se cumple con el objetivo del fideicomiso

que se busca que sirva como una herramienta de garantía y de pagos para las partes intervinientes. Ello ocasiona que la canalización de los flujos queda a discrecionalidad del GORE SAN MARTIN, ya que se requiere de una instrucción previa del gobierno para que dichos flujos sean transferidos a las cuentas bancarias del Contrato de Fideicomiso.

Esta operativa descrita en el párrafo anterior, genera una demora en el cierre de la operación de endeudamiento y ello puede generar que la ESF opte por no otorgar el financiamiento, ya que considera que el fideicomiso no cumpliría con el objetivo planteado inicialmente, y ello eventualmente sucede cuando no existe una ley expresa que permita una canalización directa de los recursos asignados a cada gobierno regional, ya que la ESF lo que busca es identificar que recursos de los que recibe el gobierno regional se encuentra disponible para que garantice el cumplimiento de sus obligaciones, debido a las complicaciones que se generan para recuperar un crédito a un gobierno regional. Por lo antes descrito, termina siendo cada vez menos atractiva la propuesta de brindar financiamientos a mediano y largo plazo a gobiernos regionales para desarrollar proyectos de inversión en la región.

En virtud de lo mencionado, este Contrato de Fideicomiso ha sido viable legal y administrativamente, porque su constitución nace a través de la vigencia de dos normas Ley Gore 1 y Ley Gore como dos normas que autorizan expresamente la recaudación y destino de los flujos a las cuentas bancarias del mencionado contrato. Ello ha permitido brindar una mayor confianza al momento de que las ESF evalúen la opción de brindar operaciones de endeudamiento al GORE SAN MARTIN.

Otro de los beneficios antes mencionados es que a través de la figura de este fideicomiso el GORE SAN MARTIN ha creado un fondo de garantía, en el cual se va a otorgar créditos a los agricultores que va a permitir mejorar la competencia en la región, incentivando a que los pobladores (sector agricultura) utilicen dichos créditos para mejorar centros de cultivo y mejorar el sector agrícola.

En cuanto a los proyectos de inversión que se desarrollan dentro de la región se permite a través del Contrato de Fideicomiso que el GORE SAN MARTIN priorice su cartera de proyectos de acuerdo con los recursos transferidos anualmente al patrimonio fideicometido, ya que estos recursos corresponden a montos fijos establecidos en la Ley Gore 1 y Ley Gore 2, los cuales vienen siendo transferidos hasta por un plazo de 30 años, lo cual va a permitir tener una proyección a largo plazo. Ello a su vez permite que el GORE SAN MARTIN invierta en proyectos que generen un desarrollo económico y social dentro de la región amazónica, generando una mejor planificación de los proyectos que se desarrollan anualmente dentro de la región, ya que el Comité tiene como función revisar y priorizar la ejecución de proyectos, lo cual genera un mejor desarrollo, evitando que estos recursos sean destinados para otros fines distintos a los establecidos bajo el marco normativo de la Ley Gore 1 y Ley Gore 2. Ello nos ayuda a mitigar los riesgos de corrupción aislando los recursos a un patrimonio fideicometido administrado a través de un tercero (el fiduciario) y que adicionalmente, existe un Comité que realiza un seguimiento de los proyectos de inversión que son financiados por los recursos provenientes de la Ley Gore 1 y Ley Gore 2.

Finalmente, consideramos que al estar estos recursos dentro de un patrimonio fideicometido y una de las características de constituir un patrimonio fideicometido bajo la figura de un fideicomiso, es lograr que estos recursos al formar parte del patrimonio fideicometido, se convertirán en bienes inembargables. Por lo que, serán protegidos por el patrimonio y así el GORE SAN MARTIN protegerá a los recursos ante posibles embargos o ejecuciones de cobranza coactiva, ya que al estar estos bienes o recursos dentro del patrimonio fideicometido no pueda ser afectado por terceros.

Ello se debe al principio de separación patrimonial, al cual hace mención el autor Pérez, en donde establece que los activos, flujos o recursos que formen parte de un patrimonio fideicometido son distintos del patrimonio del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario. Por lo que, ello asegura que dicho patrimonio fideicometido se encuentre excluido y blindado ante un posible embargo o hasta de un escenario de insolvencia o liquidez como en el caso de las empresas privadas. Asimismo, bajo el principio de gestión especializada, se permite que el fiduciario administre únicamente el patrimonio fideicometido otorgado dentro de los parámetros establecidos por el fideicomitente, con el

objetivo de garantizar el cumplimiento del objetivo o finalidad para la cual fue creado el fideicomiso. (Pérez, 2017)

De acuerdo con lo establecido por Pérez, los principios descritos en el párrafo anterior permiten lograr muchas ventajas: (i) reducción de costos de transacción entre agentes, (ii) establecer reglas para administrar el fideicomiso, (iii) brindar seguridad jurídica y (iv) constituir un fideicomiso autónomo aislando de los riesgos vinculados a la gestión. (Pérez, 2017)

3.4. Problemas identificados en la estructura del fideicomiso:

Al respecto, si bien a través de la figura del Contrato de Fideicomiso hemos encontrado varios beneficios y aspectos positivos tanto para el GORE SAN MARTIN como para los pobladores de la región, ya que se genera un impacto económico social en la región, sin embargo, hemos identificado una serie de problemas que impiden el adecuado desarrollo del Contrato de Fideicomiso.

Uno de los problemas que hemos identificado es el riesgo político, ya que, si bien este fideicomiso ha sido creado por la Ley Gore 1 y Ley Gore 2, dichas normas son susceptibles de ser modificadas o derogadas posteriormente y los recursos ante un cambio normativo podrían retornar al MEF a través de la cuenta única del tesoro público (CUT). Por lo que, existe la posibilidad que se derogue o modifique las mencionadas leyes y el Contrato de Fideicomiso se modifique o se liquide el patrimonio fideicometido, debiéndose devolver todos los recursos nuevamente a la cuenta única del tesoro (CUT). Este es un riesgo que estará presente y dependerá de cada gobierno de turno que exista en el país, ello generaría un impacto negativo hacia el Contrato de Fideicomiso, sin embargo, dentro de lo establecido en el marco normativo de la Ley Gore 1 y Ley Gore 2, en caso de liquidación del patrimonio, el fiduciario deberá proceder a cancelar todas las obligaciones pendientes de pago por parte del GORE SAN MARTIN siempre y cuando existan flujos suficientes, caso contrario, el GORE SAN MARTIN deberá asumir con sus propios recursos la diferencia, para que el fiduciario pueda concluir con los pagos correspondiente. En definitiva, siempre el riesgo

político va a existir y dicho riesgo no se va a poder mitigar en su totalidad. No obstante, lo que sí es factible, es establecer mecanismos dentro del Contrato de Fideicomiso para que se cancelen todas las obligaciones contraídas hasta la fecha para que se concluya los proyectos ya iniciados y pagar las obligaciones garantizadas con los acreedores.

Otro problema identificado es que para cualquier modificación que se quiera realizar dentro del Contrato de Fideicomiso debe ser aprobada y con la opinión favorable (de manera previa) por el MEF y aprobado con el Consejo, ya que el MEF al intervenir dentro del Contrato de Fideicomiso en su calidad de fideicomisario subsidiario, este último deberá suscribir las futuras adendas que se produzcan dentro del Contrato de Fideicomiso. Consideramos que ello puede ser una limitación al momento de que el GORE SAN MARTIN quiere obtener otras futuras operaciones de financiamiento con acreedores de la banca privada, ya que previamente deberán contar con la aprobación y opinión favorable para la suscripción de los documentos por parte del MEF y del Consejo. Ello dilatar los trámites haciendo que el procedimiento para la modificación del Contrato de Fideicomiso termine siendo más burocrático, ya que el MEF podría no acceder a suscribir la adenda al Contrato de Fideicomiso en el cual se incluya a un nuevo acreedor quien intervendría en calidad de fideicomisario adicional, imposibilitando que el GORE SAN MARTIN pueda contraer nuevas operaciones de endeudamiento para desarrollar proyectos de inversión.

Al respecto, consideramos que no sea necesario ya una opinión favorable por parte del MEF, porque ya existe un Consejo quien se encarga también de revisar y aprobar la modificación del Contrato de Fideicomiso, y al existir un doble proceso que por un lado el MEF apruebe y por otro lado que el Consejo también aprueba, ello termina dilatando los tiempos y haciendo todo el procedimiento más engorroso. En todo caso, una opción más viable es que dentro del Consejo se considere como uno de los miembros a un representante por parte del del MEF, para con ello evitar que el MEF vuelva a emitir un nuevo pronunciamiento de la modificación al Contrato de Fideicomiso y sería solo el Consejo como un órgano colegiado dentro del fideicomiso, quien se encargaría de la evaluación de la propuesta de modificación y la suscripción a la misma, ya que al hacer un proceso de modificación con tantas aprobaciones previas, termina dilatando los tiempos y al final la

operación de endeudamiento puede caerse, perdiendo el GORE SAN MARTIN la oportunidad de acceder a un financiamiento para el desarrollo y ejecución de proyectos.

En virtud de lo mencionado, consideramos que este tipo de procedimiento largos para la aprobación y modificación del Contrato de Fideicomiso termina dilatando aún más la oportunidad para la obtención de un financiamiento, lo cual genera que la banca privada pierda el interés o el apetito en brindar financiamientos a los gobiernos regionales. Es por ese motivo, que las ESF optan por brindar un financiamiento sin incluir o canalizarlo los flujos a través de las cuentas del Contrato del Fideicomiso, generando que les otorguen financiamiento con tasas más elevadas y por un periodo limitado (solo por el tiempo que dura el periodo del gobierno regional) para evitar que el siguiente gobernador regional de turno termine por desconocer la obligación contraída y se genere un incumplimiento por parte del GORE SAN MARTIN, es decir solo logra acceder a un financiamiento de corto plazo. Cabe mencionar que, hasta la fecha ninguna operación de endeudamiento con una ESF se viene canalizando a través del Contrato de Fideicomiso.

Por otro lado, respecto a la figura del Consejo se verifica que dicho órgano colegiado está conformado por miembros del gobierno regional, provincial y por el fiduciario, los cuales viene cumpliendo una función de seguimiento en la priorización de los proyectos de inversión del GORE SAN MARTIN. Sin embargo, consideramos que este Consejo puede también tener una participación de fiscalización dentro del Contrato de Fideicomiso, donde se permita que los miembros del Consejo puedan evaluar las metas y estado de los proyectos en ejecución, para determinar cuántos de estos proyectos vienen siendo ejecutados y cuantos se logran culminar dentro de los plazos establecidos. Ello con el objetivo de incentivar e impulsar a que el GORE SAN MARTIN cumpla con alcanzar la gestión por resultados y se establezcan metas para cada inicio del año. Sin embargo, para ampliar las funciones del Consejo será necesario plantear una modificación al Reglamento Ley Gore 2, ya que en la mencionada Ley se encuentran establecidas las funciones específicas que desarrolla el Consejo dentro del Contrato de Fideicomiso. Por lo que, en el Reglamento Ley Gore 2 se debería incorporar la siguiente redacción en su artículo 7°:

“Artículo 6. Funciones del Consejo Directivo

Son funciones del Consejo Directivo:

- a) Priorizar la ejecución de las inversiones a ser ejecutadas con cargo a los recursos del fideicomiso, de conformidad con el artículo 7 de la Ley N° 30896.*
- b) Aprobar el texto del contrato de fideicomiso y sus modificatorias constituidos en el marco de la referida Ley.*
- c) Aprobar su reglamento interno dentro de los diez (10) días hábiles de constituido el Consejo Directivo, así como los aspectos de procedimiento que resulten necesarios para la mejor aplicación de las medidas reglamentarias.*
- d) Cualquier otra función establecida en el contrato de fideicomiso o en el reglamento interno descrito en el numeral precedente.”*

Se recomienda incluir en la modificatoria del Reglamento Ley Gore 2, lo descrito en el numeral d) citado líneas arriba, ello con el objetivo de dar una mayor flexibilidad a las funciones que desarrolla el Consejo haciendo su participación mucho más activa dentro Contrato de Fideicomiso como un órgano colegiado que tome decisiones sobre las funciones, procedimiento, así como otros temas vinculados al referido fideicomiso.

Finalmente, sería relevante que el Comité apoye en la evaluación de metas y avance de los proyectos en ejecución con el apoyo de la figura de un supervisor dentro del Contrato de Fideicomiso. Ello con el objetivo de que este último pueda emitir informes donde se permita identificar: (i) el avance en la ejecución de los proyectos, (ii) el uso adecuado de los recursos transferidos de periodicidad trimestral y (iii) el porcentaje de avance de metas trazadas para cada año. Estos aspectos nos van a permitir medir y evaluar el alcance en la ejecución de los proyectos priorizados, ya que como lo hemos comentado antes no basta con solo tener recursos, sino también deben ser utilizados en la región para los proyectos de inversión de manera adecuada y eficiente en la región. Por ese motivo, consideramos que con las modificaciones normativas propuestas nos permitirían mejorar la estructura del

Contrato de Fideicomiso y ayudaría a cumplir con el objetivo planteado en el marco normativo de la Ley Gore 1 y Ley Gore 2.

3.5. Resultados con la implementación del Contrato de Fideicomiso Gore San Martin

Finalmente procederemos a evaluar los resultados que se obtuvieron con la implementación del Contrato de Fideicomiso, desde la entrada en vigencia de la Ley Gore 1, para con ello determinar si la implementación del Contrato de Fideicomiso en el GORE SAN MARTIN resulta ser viable legal y administrativamente para ser considerado como un mecanismo de financiamiento.

Al respecto, Carranza, Gallardo & Vidal, han evaluado que dentro del periodo del 2004 al 2009, el GORE SAN MARTIN ha registrado un superávit debido gran parte a la eliminación de las exoneraciones tributarias, por motivos de la Ley Gore 1, la cual ha permitido que el GORE SAN MARTIN logre obtener una mayor recaudación y acumulación de riquezas, los ingresos corrientes alcanzan el 61.1%, los ingresos de capital y el de operaciones de crédito alcanzan el 20,5%. (2011, pp. 82)

A continuación, apreciaremos las fuentes de ingresos del año 2010 cuando el Contrato de Fideicomiso ya se encontraba vigente a la fecha:

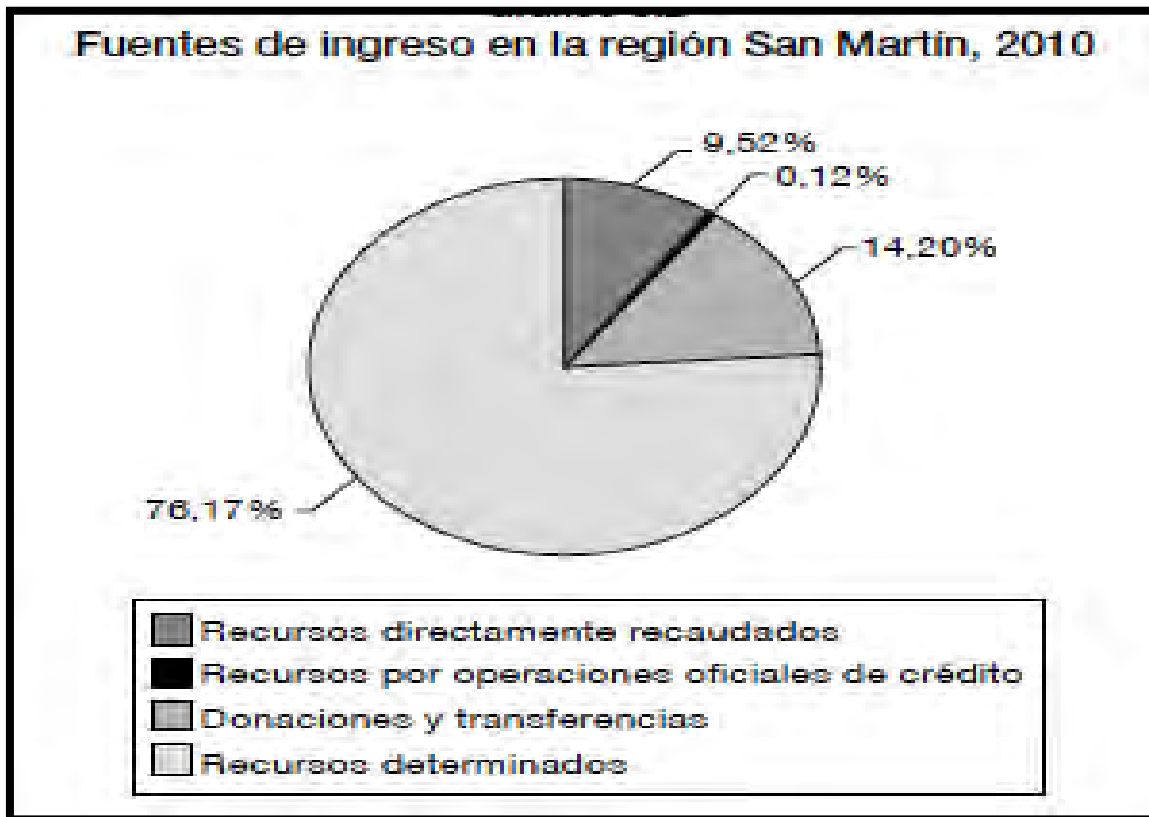


Figura 18: Fuentes de ingreso del GORE SAN MARTIN 2010. (Fuente: MEF base datos SIAF. 2011)

Como se aprecia en la figura precedente, los recursos determinados alcanzaron un porcentaje de 76.2% de las fuentes de financiamiento del GORE SAN MARTIN, siendo uno de los mayores ingresos que percibió el gobierno regional. Ello se debe a que los ingresos provenientes de las exoneraciones tributarias de la Ley Gore 1 y posteriormente de la Ley Gore 2, se encontraban dentro de los recursos determinados, logrando alcanzar para el año 2011 un presupuesto inicial de 52'820,000.00 Soles.

Al respecto, Carranza, Gallardo & Vidal señalan que los recursos provenientes de las exoneraciones tributarias destinado al GORE SAN MARTIN se encontraba dentro de los recursos determinados, debido a la inflexibilidad para encontrar alguna categoría similar

donde insertar dichos recursos, sin embargo, el destino de dichos recursos principalmente consistía en la inversión de capital. (2011, pp. 85)

Producto de los recursos provenientes de las Ley Gore 1 y Ley Gore 2, se financiaron una serie de obras durante el periodo 2006 y 2010, las cuales se proceden a detallar a continuación:

Tabla 13:

Obras financiadas en San Martín con recursos transferidos como incentivo por la eliminación de los incentivos y exoneraciones 2006-2010.

Obras ejecutadas – Fideicomiso 2006-2010	Importes
Interconexión del sistema eléctrico regional San Martín al SEIN	64 709 581,86
Formuladores, consultores y árbitros	173 760,50
Construcción puente vehicular Atumpampa	3 947 386,64
Construcción puente vehicular Bellavista	30 983 758,24
Rehabilitación y mejoramiento de la carretera Cuñunbuque – Zapatero – San José de Sisa	133 655 057,65
Irrigación Biavo margen izquierda y derecha	35 000,00
Estudio de preinversión «Construcción puente vehicular Los Ángeles sobre el río Mayo y accesos»	249 881,04

Fortalecimiento de la capacidad resolutive del Hospital de Moyobamba	18 500,00
Estudios previos «Construcción del puente Motilones y accesos»	28 000,00
Mejoramiento y equipamiento del Hospital II-1 Tarapoto	192 600,00
Fortalecimiento del pool maquinaria pesada del PEAM	4 624 000,00
Fortalecimiento del pool maquinaria de la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones	5 171 198,84
Mantenimiento periódico de la vía de Evitamiento – Tarapoto	5 850 564,08
Mantenimiento periódico del acceso al Aeropuerto – Tarapoto	539 094,95
Mejoramiento de la vía principal del acceso al Aeropuerto CAD FAP Guillermo del Castillo Paredes	3 400 000,00
Ampliación del Sistema de Capacitación y Conducción de Agua Potable Lamas	25 973,00
Mantenimiento con emulsión asfáltica de la carretera departamental tramo Lamas – Empalme PE-5	1 239 644,00
Total 2006 - 2010	254 844 000,80

Fuente: Elaboración propia extraída de GORE SAN MARTIN (2011).

En relación con las obras ejecutadas descritas en la figura precedente, Carranza, Gallardo & Vidal verifican que en gasto público en la región es positivo, pasando de

363'000,000.00 Soles a 595'000,000.00 Soles, ello se debe a que por el incremento de los recursos determinados hay una mayor transferencia para inversión en capital, sin embargo, se ha generado un aumento en gasto de capital.

Por otro lado, Carranza, Gallardo & Vidal han evidenciado que en el 2010 el GORE SAN MARTIN se ubicó dentro de uno de los 10 mejores puestos bajo el índice de competitividad, lo cual demuestra que el GORE SAN MARTIN ha superado a todas las demás regiones de la selva. Ello se debe al esfuerzo que ha realizado el GORE SAN MARIN para mejorar en el desempeño de sus funciones. (2011, pp. 98)

Cabe mencionar que en una entrevista del diario el Comercio, Rosa Villalobos y Macera consideran que mejoría en el GORE SAN MARTIN ha sido evidenciada desde el año 2006 -un año después del cambio- se han financiado aproximadamente S/ 700 millones para 100 obras públicas considerada como de primera necesidad, generándose el crecimiento del PBI de la región en un 5.6% (El Comercio, 2018)

Por lo que, Alfredo Thorne es de la opinión de que, si bien se observa una mejoría en el caso del Contrato de Fideicomiso con el GORE SAN MARTIN, ello no solo se debe únicamente a la estructura del Contrato de Fideicomiso como tal, sino que también, ha sido necesario la participación del GORE SAN MARTIN como institución, sobre todo en el manejo presupuestal. Es por ello, que, si bien inicialmente este tipo de Contrato de Fideicomiso se estableció en el GORE SAN MARTIN, posteriormente a raíz de la entrada en vigencia de la Ley Gore 2, se quiso reflejar la misma figura en los gobiernos regionales de Iquitos, Amazonas, Madre de Dios y Ucayali. (El Comercio, 2018)

En virtud de lo mencionado, coincidimos con Zevallos al considerar importante tener en cuenta que, si bien el Contrato de Fideicomiso puede ser considera como un mecanismo de financiamiento para el GORE SAN MARTIN, es necesario tomar en cuenta otros factores vinculantes, necesarios para que la propuesta de la figura del Fideicomiso logre generar los resultados esperados. Es por ese motivo, que el GORE SAN MARTIN en los años 2009 y 2010, estableció una estrategia institucional diferente, en la cual se centró en rediseñar la

institución de manera integral, la cual está compuesta por cuatro gerencias y tres organismos descentralizados. Adicional a ello, el GORE SAN MARTIN tuvo que fortalecer el espacio de concertación ciudadana denominado Consejo de Coordinación Regional. Dicho consejo se le otorgó un presupuesto especial destinado a cubrir costos de capacitación de sus miembros, traslados y visitas para el seguimiento de los proyectos. (2015, pp. 19)

Definidamente, ello nos demuestra que el GORE SAN MARTIN también se encargó en reformar la estructura organizacional del gobierno para obtener mejores resultados en la gestión del presupuesto y permite la participación ciudadanía para el seguimiento y avance de los proyectos en la región, lo cual ayuda al cierre de brechas con la ciudadanía en la región, tal como se aprecia a continuación:

	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA
ETAPAS	Rediseño de las funciones de los órganos directivos, consultivos, de apoyo, asesoramiento y línea del Gobierno regional (niveles superiores de la organización) y adecuaciones a la estructura de la organización que se derivaron del rediseño.	Rediseño de las funciones de los órganos especializados del Gobierno regional (gerencias y direcciones regionales y sus unidades orgánicas o funcionales constitutivas) y adecuaciones a la estructura de la organización que se derivaron del rediseño.	Rediseño de las funciones de los órganos desconcentrados responsables de la operación y entrega a la población de los bienes y servicios públicos de responsabilidad regional, y adecuaciones a la estructura de la organización que se derivaron del rediseño.
AVANCES	<ul style="list-style-type: none"> • 2010: aprobación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF). Aclara roles y funciones de los órganos del Gobierno regional. Convirtió a las direcciones regionales sectoriales del Gobierno regional en órganos de línea de sus respectivas gerencias regionales. • 2011: aprobación del ROF de la Autoridad Regional Ambiental (ARA). • 2012: nuevo Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y nuevo Clasificador de Cargos del Gobierno regional. En parte, la modificación se debió a la reubicación de las direcciones regionales en la sede central en Moyobamba. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de la situación de las gerencias de línea y de las direcciones regionales. • 2013: actualizaciones del ROF y del CAP. La actualización del ROF se hizo en dos sentidos: <ul style="list-style-type: none"> (i) concentrar el diseño, la conducción y la evaluación de las políticas regionales, y fortalecer la articulación intersectorial; y (ii) desconcentrar la prestación de los servicios públicos regionales y fortalecer su articulación territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2013: primera experiencia piloto de articulación de los órganos desconcentrados regionales con sede en la provincia de Tocache, bajo la coordinación de la Gerencia Territorial Alto Huallaga.

Figura 19: Etapas de la reforma institucional del GORE SAN MARTIN. Fuente: Zevallos (2015)

En definitiva, una vez constituido el Contrato de Fideicomiso, el GORE SAN MARTIN a través de la aprobación de la ordenanza regional pudo crear un fondo de desarrollo amazónico aprobado a través de la ordenanza regional N° 039-2007-GRSM/CR, que le permitió promover el desarrollo económico a través de las cadenas productivas enfocándose en las tres etapas de la cadena de producción, industrialización y comercialización. Por lo que, Zevallos nos menciona que con dicho fondo creado por el GORE SAN MARTIN permitió destinar los recursos de la siguiente manera (2015, pp. 22):

- (i) 8% de estudios de preinversión e inversión
- (ii) 80% a proyectos de desarrollo regional concertado
- (iii) 12% para cobertura de deuda que se generen por el financiamiento y ejecución de proyectos de desarrollo regional concertado.

En virtud de lo mencionado, a través del Contrato de Fideicomiso, se evidencia que el GORE SAN MARTIN ha logrado obtener una mayor inversión dentro de la región, logrando llevar a cabo el desarrollo y ejecución de proyectos de inversión a través de la figura del Contrato de Fideicomiso. Dicha estructura desarrollada en el presente capítulo también se encuentra considerada dentro de los gobiernos regionales de Amazonas, Ucayali y Madre de Dios, ya que con la entrada en vigencia de la Ley Gore 2, se permitió la constitución de fideicomisos para los gobiernos regionales amazónicos descritos anteriormente.

Sin embargo, dentro del Contrato de Fideicomiso del GORE SAN MARTIN hasta la fecha no se ha podido canalizar operaciones de financiamiento con las ESF a través de las cuentas del fideicomiso y ello se debe principalmente los problemas identificados en el presente capítulo. Por lo que, si bien el Contrato de Fideicomiso puede ser un mecanismo de financiamiento para los gobiernos regionales y en específico para el GORE SAN MARTIN será necesario previamente realizar las modificaciones normativas sugeridas, las cuales permitan lo siguiente:

- Transferencia directa de los recursos a las cuentas del fideicomiso a constituir. Ello implica una ley expresa que autorice a los gobiernos regionales a la transferencia de los recursos asignado al contrato de fideicomiso.
- Procesos de modificaciones cortos en los contratos de fideicomisos que no sean tan burocráticos, los cuales terminan dilatando los procesos antes referidos, ya que ello termina por desalentar el apetito de riesgo de las ESF al momento de evaluar el otorgamiento de la operación de financiamiento.
- La implementación de los consejos directivos que se encuentran dentro del contrato de fideicomiso a constituirse, lo cual permitan una participación más activa para la toma de decisiones que permitan un adecuado seguimiento del desarrollo de los proyectos de inversión.
- Que, dentro de los consejos directivos a constituirse, uno de los miembros de estos consejos este un representante del MEF para que ya no exista una opinión favorable previa por parte del MEF al momento de la aprobación del contrato de fideicomiso o futuras modificaciones que se pretendan realizar en el mismo con los gobiernos regionales.
- Que, se permita la participación de las ESF dentro de los contratos de fideicomiso en su calidad de fideicomisario adicional, para que este último tenga la garantía del cumplimiento de las obligaciones por parte del gobierno regional con cargo a los recursos que se canalicen a través de las cuentas del fideicomiso.

Tomando en cuenta las recomendaciones descritas en el párrafo precedente, consideramos que podemos mejorar la estructura del fideicomiso para que incentive el uso de dicha figura como un mecanismo de financiamiento para los gobiernos regionales que buscan lograr un mejor desempeño en el desarrollo y ejecución de los proyectos de inversión.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

1. Se ha evidenciado a través de la presente investigación que el principal recurso de financiamiento de los gobiernos regionales proviene del gobierno nacional -en este caso del MEF- convirtiéndose en el principal acreedor de cada gobierno regional al momento de solicitar una operación de endeudamiento.
2. Las ESF han identificado una serie de riesgos legales, normativos, políticos y financieros al momento de otorgar operaciones de financiamiento a los gobiernos regionales -en este caso al GORE SAN MARTIN- que limitan el acceso al financiamiento.

En definitiva, son los riesgos legales, financieros, políticos (vinculados a cada gobierno regional) que limitan y reducen el apetito de riesgo de las ESF para el otorgamiento de financiamientos a los gobiernos regionales y en específico al GORE-SAN MARTIN. Ello con la finalidad de que dichos recursos sean utilizados en llevar a cabo proyectos de inversión que generen un impacto y mayor avance dentro de la región y logren ejecutar el 100% de sus proyectos dentro de cada periodo.

3. Se ha evidenciado la desigualdad que existe en la distribución de los recursos en la asignación a los gobiernos subnacionales (regionales y locales), ya que dichos recursos son transferidos por el gobierno nacional (principalmente corresponden a los recursos ordinarios y recursos determinados). Ello ocasiona una limitación a que los gobiernos regionales puedan tener una adecuada previsibilidad en la formulación, programación y ejecución de los recursos para ejecutar proyectos de inversión.

En definitiva, no existe una adecuada distribución de los recursos asignados a los gobiernos regionales que les permita tener una previsibilidad en la distribución de sus recursos, por lo que es necesario evaluar una reforma en la descentralización de los recursos que permita una mayor autonomía por parte de los gobiernos regionales.

4. El GORE SAN MARTIN recibe como principales recursos – los recursos ordinarios- los cuales son transferidos directamente por el MEF. Dichos recursos son destinados para un uso y objetivo específico establecido en la ley de presupuesto anual para cada año fiscal. Por lo que, no se puede destinar para otro fin, el cual no está preestablecido en el marco normativo.
5. Es importante que cada gobierno regional tenga la potestad y facultad para distribuir y asignar adecuadamente los recursos, tomando en cuenta las necesidades de cada población, tomando en cuenta la opinión y participación ciudadana en toma de decisiones de sus gobernadores, los cuales han sido elegidos por la propia población. Ello les devolverá la confianza a los pobladores en los gobiernos y sobre todo no sentirán que están siendo olvidados o desprotegidos por el Estado.
6. En los últimos años, se ha evidenciado dentro del desarrollo de la investigación que el GORE SAN MARTIN ha obtenido una mejora en la ejecución presupuestal sobre los recursos asignados. Por lo que, a pesar de contar con diferencias en la asignación y transferencia de sus recursos, el GORE SAN MARTIN logró ocupar en quinto lugar en la ejecución de las obras y proyectos de inversión en su región para el año 2019. Ello nos permite concluir que el GORE SAN MARTIN ha venido realizando una adecuada gestión de sus recursos dentro de la región, ello se ha evidenciado en lo analizado en el capítulo 3 de la presente investigación.
7. Es importante resaltar en que no solo basta contar con los recursos necesarios asignados para cada gobierno regional, sino que también es necesario mejorar y fortalecer la capacidad institucional dentro de cada gobierno y por ese motivo, se debe buscar contar con una carrera pública dentro de cada gobierno subnacional (regional y local) donde todos los servidores públicos pueden tener una continuidad dentro del ámbito que se desempeñan, para reformar a las instituciones y a la vez mantener una continuidad en las políticas implementadas dentro del sector público.

Ello es importante para contar con una capacidad institucional que permita generar el crecimiento y desarrollo en el país, para debemos tener personas idóneas en los cargos que

se asumen en el sector público y que se pueda evaluar los resultados de cada personal y de cada equipo por gerencias de cada gobierno, con el objetivo de mejorar debilidades o deficiencias y alcanzar cada vez más las metas trazadas año a año.

8. Mediante la constitución del Contrato de Fideicomiso se permite a través de una ley expresa -como el caso de la Ley Gore 1 y Ley Gore 2- transferir recursos determinados directamente a las cuentas del referido contrato. De tal manera, que se evita la desviación de los recursos y al mismo tiempo se permite garantizar el cumplimiento de las obligaciones del GORE SAN MARTIN frente a sus posibles acreedores. Por lo que, si es factible que a través de una ley expresa se viabilice la canalización directa de los recursos asignados al GORE SAN MARTIN, para que sea este último quien instruya al fiduciario, en su calidad de fideicomitente para la administración y pagos con cargo a los recursos del patrimonio fideicometido.
9. A través de la estructura establecida dentro del Contrato de Fideicomiso se busca que esta última sirva como un mecanismo que permite a que el GORE SAN MARTIN tener una mayor discrecionalidad para la distribución de los recursos destinados en proyectos de inversión y se genera un mayor apetito de riesgos hacia los futuros acreedores, ya que al transferirse recursos al patrimonio fideicometido de acuerdo a los montos asignados en la Ley Gore 1 y Ley Gore 2, dichos flujos puedan utilizarse a su vez como flujos para garantizar el servicio de deuda, no solo con el MEF -como principal acreedor- sino también con las ESF, las cuales verán como una alternativa de resguardo al momento de evaluar los riesgos, los cuales hemos analizado y que son los que las ESF tienen que asumir al otorgar un financiamiento a un gobierno regional.
10. No obstante, a pesar de la estructura del Contrato de Fideicomiso desarrollada en la presente investigación, debemos mencionar que hasta la fecha no hay ninguna ESF que haya ingresado a formar parte dentro del Contrato de Fideicomiso como un fideicomisario adicional, ya que solamente a la fecha se encuentra el MEF como fideicomisario subsidiario y sigue siendo su principal acreedor, a pesar de que este fideicomiso puede ser considerado como una alternativa de financiamiento, que permita garantizar el repago de las deudas

contraídas por el GORE SAN MARTIN con el objetivo de desarrollar y ejecutar proyectos de inversión en la región.

11. Por lo que, si bien el Contrato de Fideicomiso puede ser considerado como un mecanismo de financiamiento para los gobiernos regionales y en específico para el GORE SAN MARTIN será necesario previamente realizar las modificaciones normativas sugeridas descritas y analizadas en la presente investigación. Ello con el objetivo de mejorar la estructura del fideicomiso y se incentive el uso de la referida estructura -como un mecanismo de financiamiento- para los gobiernos regionales que buscan lograr un mejor desempeño en el desarrollo y ejecución de los proyectos de inversión.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Abanto, Cinthia. (2017) Descentralización fiscal y gestión local en el Perú.
2. Alvarado, Diego, Canales Johana & otros. (2015) Obligatoriedad de fideicomiso en las contrataciones estatales para la ejecución de obras públicas en gobiernos regionales y locales (Tesis para optar el grado de magister en Finanzas y Derecho Corporativo). Universidad Esan.
3. Barboza, Claudio. (2007) Primeras reflexiones sobre el fideicomiso público. Revista Dialnet Estudios Jurídicos. N° 04. Pág. 315-348. Recuperado en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/198098>
4. Blanco, Fernando & Martínez Jorge & Porras, Janet. (2017). Perú hacia la creación de un sistema descentralización fiscal más eficiente y equitativo. Reporte N° 112433-PE. Grupo del Banco Mundial.
5. Blossiers, Juan. (2013) Manual de Derecho Bancario. Primera edición. Lima: Ediciones Legales.
6. Carranza, Luis & Gallardo Juan Pablo. (2012) Las barreras al crecimiento económico en San Martín. 1° edición: Lima.
7. Casas, Carlos. (2014). Propuestas para mejorar la descentralización. Recuperado en: <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2300/agenda2014-finanzas-subnacionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
8. Castellano, Enrique. (2014). El fideicomiso para gobiernos regionales y locales. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado en: <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2371/agenda2014-fideicomiso-descentralizacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

9. Comitre, Paulo y otros. (2015). El fideicomiso y el financiamiento público. Lima: ESAN.
10. Conterno, Elena, Doig, Sandra & Blanco Flor. (2006) Fortalecimiento Institucional de Gobiernos Regionales y Locales. En: Proceso de descentralización 2005 - 2006. Balance y Desafíos, Programa Pro-descentralización-PRODES.
11. Contraloría General de la Republica. (2014) Efectividad de la Inversión Pública a nivel Regional y Local durante el periodo del 2009 al 2014. Lima: Perú.
12. Cruz, Isidora. (2018) El fideicomiso en garantía (Tesis para obtener el título profesional de Abogado) Facultad de Derecho de la Universidad de Piura. Lima: Perú.
13. Cubas, Harry. (2017). Discrecionalidad presupuestal y ejecución de inversión pública en gobiernos regional del estado peruano: 2011-2014. (Tesis para optar el grado académico de Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad). Escuela de postgrado de la Universidad Cesar Vallejo. Lima: Perú.
14. Daly Jorge y Darío Navas, Oscar. (2015) Corrupción en el Perú: visión del ejecutivo peruano. Centrum PUCP.
15. Dirección General de Inversión Pública (2015). Perú: Balance de la Inversión Pública. Lima: Perú.
16. Donayre Rodríguez, J. (2016). Corrupción en el sector público: Vínculo con el desarrollo económico y social. InnovaG. Recuperado en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/innovag/article/view/18761>
17. El Comercio. (26 de marzo del 2018) Mercado privado de fideicomisos creció 14% en 2017. Recuperado en: <https://elcomercio.pe/economia/mercados/mercado-privado-fideicomisos-crecio-14-2017-noticia-507394-noticia/?ref=ecr>

18. El Comercio (13 de enero del 2020) Transferencias desalientan a los municipios a esforzarse por conseguir recursos propios. Recuperado en: <https://elcomercio.pe/economia/peru/transferencias-desalientan-a-los-municipios-a-esforzarse-por-conseguir-recursos-proprios-noticia/?ref=ecr>
19. Escobar, Fredy. (2004) Breve ensayo sobre el dominio fiduciario en el sistema jurídico peruano. THEMIS Revista de Derecho N° 48. Pág. 85-103. Recuperado en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9627>
20. Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Regional San Martín. (2020) Informe Final de la primera audiencia pública de rendición de cuentas 2020. Recuperado en:
21. Gobierno Regional San Martín. (2020) Memoria anual de la gestión institucional del gobierno regional San Martín del año 2019. Recuperado en: <https://www.regionsanmartin.gob.pe/OriArc.pdf?id=115599>
22. Gómez, Juan & Sepúlveda Cristian. (2008) El sistema de transferencias Intergubernamentales en el Perú. Una evaluación preliminar. Lima: Red de Municipalidades Rurales del Perú.
23. Hundskopf, Oswaldo. (2021) Comentarios acerca de la regulación legal del contrato de fideicomiso. En: Revista Actualidad Jurídica N° 328. Pág. 166-186).
24. Instituto Peruano de Economía. (2018) Índice de Competitividad Regional – INCORE 2018. Recuperado en: https://incoreperu.pe/portal/images/financepress/ediciones/INCORE_2018_FINAL.pdf
25. Lazo, Alice, Rodriguez, Ana & Chuquisuta, Stefane. (2019). Análisis de los factores que limitan la ejecución del presupuesto de inversión pública en el Gobierno Regional San

- Martin, periodo 2014-2016. (Tesis para obtener el título profesional de Economista). Universidad Nacional de San Martín – Tarapoto. Facultad de Ciencias Económicas. Lima: Perú. Recuperado en: <http://repositorio.unsm.edu.pe/handle/11458/3411?show=full>
26. Lozada, Raquel. (2018). Eficiencia en la ejecución de la inversión pública en el Gobierno Regional: Caso de San Martín y de Ancash. (Trabajo de suficiencia para optar el título profesional de Economista). Universidad de Lima. Lima: Perú. Recuperado en: <https://repositorio.ulima.edu.pe/handle/20.500.12724/8041>
 27. Mac Lean M, Ana Cecilia. (2009). Desenredando el fideicomiso. Revista Foro Jurídico N° 9. Pág. 205-210. Recuperado en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18532>
 28. Mankiw. Gregory. Principios de Economía. (2012) 6ª Edición. México: Cengage Learning.
 29. Ministerio de Economía y Finanzas (29 de mayo del 2021). El ciclo de inversión del SNIP. Recuperado en: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100282&lang=es-ES&view=article&id=5520
 30. Ministerio de Economía y Finanzas (04 de julio del 2021). Glosario de términos Tesoro Público. Recuperado en: <https://www.google.com/search?q=fondo+publico+del+estado&safe=active&sxsrf=ALeKk02cEpw73LjShQfQAJuSXiZ7apruMA:1625379000970&ei=uFDhYMPYOt3X5OUP-L2ziAI&start=0&sa=N&ved=2ahUKEwjDIOnP4MjxAhXdK7kGHfjeDCE4ChDy0wN6BAgBEDk&biw=1366&bih=625>
 31. Ministerio Público Fiscalía de la Nación (9 de diciembre del 2020). Investigaciones por presuntos hechos de corrupción comprometen a 19 gobernadores regionales. Recuperado en: <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/319925-investigaciones-por-presuntos-hechos-de-corrupcion-comprometen-a-19-gobernadores-regionales/>

32. Monge, Fiorella & Valdiviezo Mitchell. (2019) Problemática en la implementación de procesos de promoción de la inversión provada en los gobiernos regionales y locales. Revista Circulo de Derecho Administrativo N° 13. Pág. 75-89. Recuperado en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13469>
33. Nuñez, Carlos & Tantalean, Mónica. (2009). Constitución de fideicomisos sobre rentas de gobiernos regionales como mecanismo de financiamiento de proyectos de infraestructura de uso público. Revista de Derecho Administrativo. Recuperado en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14033>
34. Pérez León, Martín Serkovic. (2017). Se puede embargar un bien fideicometido: según la SUNAT, ¡Si se puede! La protección del fideicomiso en el Perú a propósito del pronunciamiento del Tribunal Fiscal. En: Revista de Derecho FORSETI N° 1. Recuperado en: <http://forseti.pe/revista/derecho-corporativo/articulo/se-puede-embargar-un-bien-fideicometido-segun-la-sunat-si-se-puede-la-proteccion-del-fideicomiso-en-el-peru-a-proposito-del-pronunciamiento-del-tribunal-fiscal>
35. Pizarro, Luis & Vargas, Luis. (2004) Obtener financiamiento en Perú y vivir para contarlo: a propósito de las deficiencias de nuestro sistema legal. THEMIS Revista De Derecho Vol. N° 48, 187-195. Recuperado en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9822>
36. Ponce, Stefahnie. (2013). Inversión Pública y desarrollo económico regional. (Tesis para optar el Grado de Magister en Economía). Escuela de Postgrado de la PUCP. Lima: Perú.
37. Presidencia del Consejo de Ministros (2018). Informe anual de descentralización. Recuperado en: <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Informe-de-Descentralizacion-2018-VF.pdf>
38. Procuraduría pública especializada en delitos de corrupción. (2018) Informe temático: la corrupción en gobiernos regionales y locales. Recuperado en:

<https://procuraduriaanticorruccion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/LA-CORRUPCI%C3%93N-EN-GOBIERNOS-REGIONALES-Y-LOCALES.pdf>

39. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019) El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú. Recuperado en: <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/el-reto-de-la-igualdad.html>
40. Revatta, Ángel. (2017). Los fideicomisos, cada vez más cerca de los peruanos. Recuperado de: <https://goo.gl/PPxjZa>
41. Revatta, Ángel. (2010). Los caminos del fideicomiso. 1º ed. Lima: Fundación Cultural del Banco de la Nación y Banco de la Nación.
42. Rubio, Marcial. (2009). Para conocer la Constitución de 1993. 3º ed. Lima: Fondo Editorial PUCP.
43. Samanamud, Enrique. (2017) Análisis de la equidad horizontal de las transferencias fiscales en el Perú. Revista Finanzas y Política Económica. N° 2, pp. 265-299. Universidad Católica de Colombia. Recuperado en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3235/323553607004/html/index.html>
44. Samanamud, Enrique. (2015) Panorama fiscal y relaciones de financiamiento de los gobiernos subnacionales en el Perú 2009-2015. Documentos de Trabajo de Economía. N° 5. Facultades de Ciencias Empresariales y Económicas de la Universidad de Lima. Lima: Perú.
45. Sánchez, María Elena. (2015) Herramientas para evaluar la eficacia y los resultados de los gerentes públicos en el Perú. Revista Buen Gobierno N° 19.
46. Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L., (2020). Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.

47. Soto, Carlos. (2015) El presupuesto público y el Sistema Nacional de Presupuesto. Revista Actualidad Gubernamental. N° 85. Pp. 1-3. Lima: Perú.
48. Vargas, Martin. (30 de mayo del 2021) San Martin es la segunda región con mejor ejecución presupuestal. Recuperado en: <https://www.regionsanmartin.gob.pe/Noticias?url=noticia&id=6262#:~:text=Pese%20a%20los%20contratiempos%20por,nacional%20solamente%20detr%C3%A1s%20de%20Puno.>
49. Vargas, Martin. (08 de enero del 2020) Priorizamos obras y proyectos para este año. Recuperado en: <http://www.regionsanmartin.gob.pe/Descargas?format=pdf&id=5855>
50. Vargas, Martin. (04 de mayo del 2021) Goresam se ubica en el primer lugar del ranking nacional de ejecución presupuestal. Recuperado en: <https://www.regionsanmartin.gob.pe/Noticias?url=noticia&id=6653>
51. Vega, Jorge. (2008) Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú. Recuperado de: <https://departamento.pucp.edu.pe/economia/documento/analisis-del-proceso-de-descentralizacion-fiscal-en-el-peru/#:~:text=266%20%2D%20An%C3%A1lisis%20del%20proceso%20de%20descentralizaci%C3%B3n%20fiscal%20en%20el%20Per%C3%BA&text=En%20este%20estudio%20se%20analiza,del%20financiamiento%20del%20poder%20central>
52. Villalobos, María & Macera, Daniel (02 de setiembre del 2018) Exoneraciones tributarias en la Selva. Diario El Comercio.
53. Vivanco, Fernando. (2018). El sistema fiduciario en el Perú: propuesta para la adopción de un sistema fiduciario mixto (Tesis para obtener el grado de magister). Lima: Escuela de postgrado de la PUCP.

54. Zevallos, Monica & otros. (2015). Buenas prácticas de gestión descentralizada. 1º edición: Lima. Grupo propuesta ciudadana.



**ANEXO 1: CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS TRANSFERIBLES A LOS
GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES**

<p align="center">RECURSOS ORDINARIOS</p>	<p>Corresponden a los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos; deducidas las sumas correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios, los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación.</p>
<p align="center">RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS</p>	<p>Corresponde a los ingresos generados por las entidades públicas (en este caso la Municipalidad) y administrados directamente por estas, entre los cuales se puede mencionar a las rentas de la propiedad, tasas, venta de bienes y prestación de servicios, así como aquellos ingresos que les corresponde de acuerdo con la normativa vigente.</p>
<p align="center">RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO</p>	<p>Comprende los fondos de fuente interna y externa provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros, así como las asignaciones de líneas de crédito. Asimismo, considera los fondos provenientes de operaciones realizadas por el Estado en el mercado internacional de capitales.</p>
<p align="center">DONACIONES Y TRANSFERENCIAS</p>	<p>Comprende los fondos financieros no reembolsables recibidos por el gobierno provenientes de agencias internacionales de desarrollo, gobiernos, instituciones y organismos internacionales, así como de otras personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país. Se consideran las transferencias provenientes de las entidades públicas y privadas sin exigencia de contraprestación alguna.</p>

<p>RECURSOS DETERMINADOS</p>	<p>Contribuciones a fondos, FONCOMUN, Impuestos municipales.</p> <p>Canon y sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones</p>
---	---



ANEXO 2: ETAPAS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO – SNPP

Programación presupuestaria	:	Fase del proceso presupuestario en la que se realiza la medición de los resultados obtenidos y el análisis de las variaciones físicas y financieras observadas, con relación a lo aprobado en los Presupuestos del Sector Público.
Formulación presupuestaria	:	Fase del proceso presupuestario en la cual las entidades públicas definen la Estructura Funcional Programática de su Presupuesto Institucional consistente con los Objetivos Institucionales; seleccionan las Metas Presupuestarias propuestas durante la fase de programación; y consignan las cadenas de gasto, los montos para comprometer gastos (créditos presupuestarios) y las respectivas fuentes de financiamiento.
Aprobación presupuestaria	:	Acto por el cual se fija legalmente el total del crédito presupuestario, que comprende el límite máximo de gasto a ejecutarse en el año fiscal. En el caso de los Pliegos del Gobierno Nacional, los créditos presupuestarios se establecen en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, los mismos que para su ejecución requieren de su formalización a través de la aprobación del Presupuesto Institucional de Apertura. En el caso de los Gobiernos Regionales y Locales, los créditos presupuestarios son establecidos en sus respectivos Presupuestos Institucionales de Apertura considerando los montos que les aprueba la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público. En el caso de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los créditos presupuestarios son establecidos mediante Decreto Supremo.
Ejecución presupuestaria	:	Etapa del proceso presupuestario en la que se perciben los ingresos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en los presupuestos.
Evaluación presupuestaria	:	Fase del proceso presupuestario en la que se realiza la medición de los resultados obtenidos y el análisis de las variaciones físicas y financieras

	observadas, con relación a lo aprobado en los Presupuestos del Sector Público
--	---

