



ESCUELA DE POST GRADO
MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA

TESIS:

“Impacto del canon petrolero
en el desarrollo de la región Loreto,
periodo 2001-2009”.

PRESENTADO POR: Walter Jaime Ríos Babilonia

Para optar el grado académico de
Magíster en Gestión Pública

Iquitos, Perú

2012

Tesis sustentada y aprobada el día primero de agosto del 2012

Mgr. Jesús H. Ramírez Enrique
Presidente del jurado evaluador y dictaminador

Mgr. Jorge Pérez Santillán
Miembro del jurado evaluador y dictaminador

Mgr. Hugo Henry Ruíz Vásquez
Miembro del jurado evaluador y dictaminador

Dr. Carlos H. Zumaeta Vásquez
Miembro del jurado evaluador y dictaminador

DEDICATORIA

El presente estudio, lo dedico al pueblo lorezano, a fin de que le sirva de instrumento de estudio, para que la riqueza que se extrae de sus entrañas se utilicen para garantizar el desarrollo y bienestar de cada uno de sus hijos, haciendo de nuestra región, una región grande y competitiva.

AGRADECIMIENTOS

El desarrollo de la presente tesis, se ha logrado por el apoyo decidido de varias personas, a los cuales estoy sinceramente agradecido, como al Licenciado Yvan Enrique Vásquez Valera, Presidente del Gobierno Regional de Loreto, al Dr. Carlos H. Zumaeta Vásquez, asesor de la tesis, sin las cuales hubiese sido imposible culminar con éxito esta meta.

En lo personal, agradezco a mi señora esposa, Martita, con mucho amor, y a mis queridos padres, la señora Trinidad y el señor Wilsón, sin cuyos apoyos incondicional y aliento, hubiese claudicado en el intento.

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Página
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	01
1.1 Importancia y razones que han motivado el estudio	01
1.2 Formulación del problema.....	01
1.3 Objetivos.....	11
1.3.1 Objetivo general.....	11
1.3.2 Objetivos específicos.....	11
1.4 Hipótesis.....	12
1.3.1 Hipótesis general.....	12
1.5 Operacionalización de la hipótesis.....	13
CAPÍTULO II: ANTECEDENTES	14
2.1 Estudios relacionados con el tema.....	14
2.2 Fundación teórica.....	18
2.2.1 La descentralización financiera.....	16
2.2.2 Las políticas públicas	22
2.2.3 El desarrollo de un ámbito territorial	25
2.3 Marco conceptual.....	29
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA	30
3.1 Tipo de investigación.....	30
3.2 Diseño de la investigación.....	30
3.3 Población y muestra.....	31
3.3.1 Población.....	31
3.3.2 Muestra.....	31
3.4 Procedimiento, técnica e instrumento de recolección de datos.....	32
CAPÍTULO IV: RESULTADOS	34
4.1 Análisis del canon petrolero como fuente financiera.....	37
4.2 Descripción del desarrollo regional.....	42

4.3 Descripción del desarrollo regional.....	45
CAPÍTULO V: DISCUSIÓN DE RESULTADOS	56
5.1 Medidas estadísticas.....	56
5.2 Prueba de hipótesis.....	60
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES.....	62
CAPÍTULO VII: RECOMENDACIONES.....	66
CAPÍTULO VII: REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67
ANEXOS.....	70
1. Hojas de trabajo de recolección de datos	
2. Cuestionario de opinión a profesionales	
3. Matriz de estudio	

ÍNDICE DE FIGURAS

	Página
Figura 1: Precio del petróleo en el mercado internacional, periodo 1990-1994. (US\$ x BI // West Texas Intermediate –WTI).	05
Figura 2: Índice de competitividad regional comparativo anual de algunas regiones del Perú.	27
Figura 3: Comparación de la distribución del canon entre la municipalidad provincial y sus municipalidades distritales, provincias de la región Loreto, año 2009.	41
Figura 4: Cercanía de los niveles de gobierno con los problemas de la población en la región Loreto.	45
Figura 5: Percepción de la duplicidad de funciones entre los niveles de gobierno en la región Loreto.	46
Figura 6: Situación en que se encuentran las instituciones públicas de la región Loreto para recibir más funciones.	47
Figura 7: Capacidades que presentan las instituciones públicas de la región Loreto en sus diferentes grupos ocupacionales.	48
Figura 8: Disposición de recursos que han tenido las instituciones públicas de la región Loreto para cumplir sus funciones.	49
Figura 9: Calificación de las actividades públicas actuales en educación en la región Loreto respecto a periodos anteriores.	50
Figura 10: Calificación de las actividades públicas actuales en comunicación y sistema eléctrico en la región Loreto respecto a periodos anteriores...	51
Figura 11: Calificación de las actividades públicas actuales en logística y ornato de las ciudades en la región Loreto respecto a periodos anteriores....	52
Figura 12: Calificación de las actividades públicas actuales en saneamiento en la región Loreto respecto a periodos anteriores.	53

Figura 13: Calificación de las actividades públicas actuales en salud en la región Loreto respecto a periodos anteriores.....	54
Figura 14: Calificación de las actividades públicas actuales en seguridad en la región Loreto respecto a periodos anteriores.....	55

ÍNDICE DE TABLAS

	Página
Tabla 1. Variables, indicadores e índices del estudio.....	13
Tabla 2. Medidas estadísticas de la cercanía con el problema de la población de las instituciones públicas en la región Loreto.....	56
Tabla 3. Medidas estadísticas de la duplicidad de las actividades observadas en el trabajo de las instituciones públicas en la región Loreto.....	57
Tabla 4. Medidas estadísticas de las capacidades que presentan las instituciones públicas de la región Loreto en sus diferentes grupos ocupacionales.....	58
Tabla 5. Medidas estadísticas de disposición de recursos que han tenido las instituciones públicas de la región Loreto para cumplir sus funciones.....	59
Tabla 6. Datos para la prueba estadística del impacto del canon petrolero en el desarrollo de la región Loreto, período 2001 - 2009.....	60

ÍNDICE DE CUADROS

	Página
Cuadro 1: Distribución del canon en la región Loreto, Ley 24300, año 1994.....	04
Cuadro 2: Transferencias de canon, sobrecanon y regalías, año 2007	16
Cuadro 3: Tamaño de muestra estratificada de los profesionales que laboran en planeamiento y presupuesto, a Octubre 2011.....	31
Cuadro 4: Prueba de validez de constructo del instrumento de recolección de datos.....	33
Cuadro 5: Producción petrolera en la región Loreto, periodo 2001-2009.....	34
Cuadro 6: Precio del petróleo en el mercado internacional, periodo 2001-2009. (US\$ x BI // West Texas Intermediate –WTI)	35
Cuadro 7: Comportamiento de los ingresos por canon en la región Loreto, en Nuevos soles y dólares US, periodo 2001-2009.....	36
Cuadro 8: Ingresos acumulados recibido por canon en la región Loreto por tipo de institución, periodo 2001-2009.....	37
Cuadro 9: Distribución de los ingresos por canon en la región Loreto por cada tipo de institución, periodos 2001, 2005 y 2009.....	38
Cuadro 10: Asignación de los ingresos por canon para el gobierno local, por cada provincia de la región Loreto, periodos 2001, 2005 y 2009.....	39
Cuadro 11: Comparación de la distribución del canon por provincias de Loreto y la población total, año 2007.....	40
Cuadro 12: Valor Agregado Bruto comparativo Perú y región Loreto, periodo 2001-2009.....	42
Cuadro 13: Valor Agregado Bruto de la región Loreto, por actividades económicas, periodo 2001-2009.....	43
Cuadro 14: Valor Agregado Bruto de la región Loreto, por actividades económicas, periodo 2001-2009	44

RESUMEN

La principal fuente de financiamiento para la inversión de las instituciones públicas en el país, y particularmente en la región Loreto, está constituida por el canon.

Las actividades sobre las cuales se aplica el canon son recursos naturales agotables como el petróleo, y por lo tanto no son permanentes en el tiempo. Su significativa magnitud de participación en el total de financiamiento y su posible discontinuidad en el tiempo muestran la importancia de que su uso tenga el mayor impacto en las poblaciones, quienes son receptoras de los beneficios de la inversión pública, y sea impulsadora de actividades productivas que perduren en el tiempo.

Hay preocupación por la fragilidad de los recursos financieros que brinda el canon, ya sea por su permanencia en el tiempo por provenir de actividades productivas con recursos agotables o por estar sujeto su precio a los cambios del mercado internacional.

Por ello, es importante presentar los problemas que se observan en la producción petrolera en la región Loreto.

La tendencia de los ingresos totales, en las dos monedas, fue creciente, y en el 2009 se produce una fuerte caída.

Se observa que en la mayoría de las provincias la distribución del canon no se está haciendo de acuerdo al tamaño poblacional. Asimismo, no existe un criterio uniforme de distribución al interior de cada provincia.

Se requiere recuperar la participación del mercado nacional de producción, y para ello es necesario impulsar más actividades, además de las que han tenido crecimiento como los servicios gubernamentales, los servicios del transporte y el comercio. Especial énfasis debería ponerse en la agricultura y la pesca, para promover el desarrollo de las zonas rurales.

CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

1.1 IMPORTANCIA Y RAZONES QUE HAN MOTIVADO EL ESTUDIO.

La principal fuente de financiamiento para la inversión de las instituciones públicas en el país, y particularmente en la región Loreto, está constituida por el canon. Las actividades sobre las cuales se aplica el canon son recursos naturales agotables como el petróleo, y por lo tanto no son permanentes en el tiempo. Su significativa magnitud de participación en el total de financiamiento y su posible discontinuidad en el tiempo muestran la importancia de que su uso tenga el mayor impacto en las poblaciones, quienes son receptoras de los beneficios de la inversión pública, y sea impulsadora de actividades productivas que perduren en el tiempo.

Las razones que motivan el estudio es que el monto de dinero recibido por este concepto desde su vigencia en Loreto, año 1976, hasta el año 2009, es significativamente grande.

Sin embargo, no se conocen referencias que indiquen que tal recurso ha impactado en el desempeño económico y social de Loreto.

Las normas legales señalan que es obligatorio contar con los indicadores y mecanismos adecuados para monitorear y evaluar impacto de la inversión del canon en las áreas geográficas a las que han sido asignadas.

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.

El Estado necesita de recursos financieros para realizar las obras que permitan atender las necesidades de las poblaciones que forman parte de su ámbito territorial de influencia. Estas obras requieren hacerse en todos los sectores, especialmente en el social y el económico, y deben hacerse en forma eficiente, para lo cual el Estado peruano se organiza por niveles de gobierno: Administración central, gobiernos regionales y gobiernos locales. Para cada uno de ellos se definen responsabilidades, las cuales están expresadas en las funciones que pueden realizar y en los niveles de decisión que pueden tomar, especialmente en lo referida al gasto de los recursos públicos.

La definición de las responsabilidades económicas entre la administración central y las regionales y locales han sido objeto de un permanente debate en muchos países (**Stiglitz, 2000: 651**). Este debate partía de la intensidad de la división, desde una desconcentración de funciones hasta una descentralización de decisiones, y luego de dicho debate, los acuerdos se señalaban en la Constitución Política de cada país, para darle permanencia en el tiempo.

En el caso de Perú, se señaló que la descentralización constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país (**Constitución Política del Perú, art. 188, 1993**).

Separar las responsabilidades entre los niveles de gobierno y definir qué funciones deben ser delegadas, que por años habían estado centralizadas en el gobierno central, ha sido y es un deseo que se ha expresado en un proceso de descentralización en el país.

Kuczynski, Pedro Pablo (2003:73) expresa que “un tema clave en la administración de economías en América Latina es la descentralización. Esta presión por el cambio se da después de 500 años de centralización inusualmente estricta aunque con frecuencia inefectiva”.

Este proceso de descentralización puede darse en forma rápida o lenta. Hay ventajas y peligros en ambos escenarios. Los peligros fiscales de una descentralización excesivamente rápida, sin arreglos formales para el control de gastos locales y de distribución de los ingresos, son bien conocidos y han sido temas de muchas discusiones y comentarios (**Giugale y Webb, 2000, citados por Kuczynski, 2003**).

Pero también, un proceso lento genera molestias en las personas quienes tienen que lidiar con una burocracia limeña para obtener la autorización de determinado gasto, con los consiguientes retrasos en la realización de las inversiones.

Este proceso de descentralización en el Perú se ha iniciado por temas, siendo el primero el referido a los ingresos. Respecto al departamento de Loreto, hoy región, la descentralización en el tema de los ingresos se inició al establecerse un canon ad-valorem sobre la producción total de petróleo (**Decreto Ley 21678, 1976**). Se definió este canon con una tasa del 10% y con un término de vigencia de diez años.

Es importante resaltar tres características de esta norma: su forma de ingreso, el destino

del gasto y el tiempo de vigencia de su recaudación.

Respecto al primero, se establecía que el canon ingresaría como fuente de Tesoro Público, y por lo tanto sus saldos tendrían el tratamiento contable y presupuestal dentro de este régimen. Referente al destino del gasto, se señalaba que este recurso financiero se aplicaría al desarrollo socio-económico del departamento en forma integral, y de acuerdo a los planes que estableciera el Instituto Nacional de Planificación y el Organismo de Desarrollo de la zona¹ (**art. 2 de la ley señalada**).

En relación a la vigencia, se establecía un tiempo de diez años, esperando que en este tiempo se logre fines de impacto social y económico en el departamento. Esto requería de tener un diagnóstico inicial y final del ámbito geográfico, para medir el impacto, actividades que no se hicieron.

La descentralización financiera hacia Loreto representó la primera experiencia geográfica en el país. Las transferencias de recursos se constituyeron en las primeras que se realizaron por la extracción y explotación de recursos naturales en el país (**Ministerio de Energía y Minas, *Importancia del Canon petrolero para Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali y Huánuco. Proyecciones 2010***).

Años más tarde esta experiencia de descentralización financiera se trasladó a otros departamentos, es el caso de Piura y Tumbes (**Ley 23630, 1983**) y de Huánuco (**Ley 24977, 1988**)

Faltando cuatro años para la culminación de la vigencia de diez años del canon para Loreto se modificó esta vigencia. Se estableció que él regirá hasta la total extinción de dicho recurso natural (**Ley 23538, 1982**).

No se esperó el término de los diez años para evaluar su impacto en el desarrollo socio-económico, sino se atendió el pedido político de los gremios sociales y económicos del departamento de Loreto por una vigencia indefinida mientras se tenga el recurso natural.

Acá se presenta el primer problema de estudio en la gestión pública, cuando se toman decisiones sin haber medido el impacto de la anterior. El criterio político prima sobre el criterio técnico cuando se sustenta una decisión.

¹ El organismo encargado del desarrollo de la zona ha tenido varias denominaciones. Al inicio, Junta de Obras Públicas (JOP); luego, Organismo de Desarrollo (ORDELORETO). Después Corporación de

Ocho años siguientes al establecimiento del canon, en 1984, se norma que él tendría la característica de un ingreso propio intangible del Departamento de Loreto, y destinado en forma integral al desarrollo socio-económico del departamento (**Ley 23538, 1982**).

Esta característica de ingreso propio intangible significaba que el monto no utilizado al terminar el periodo de ejercicio presupuestal no se devuelve al Tesoro Público, sino, queda como un saldo de balance para ser utilizado en el siguiente periodo. Ello permitió que la autoridad gubernamental realice inversiones cuyo financiamiento va más allá de un periodo anual. También se agregó la condición de integral al desarrollo, en forma total.

Al interior del departamento ocurría un nuevo centralismo similar al de Lima con los departamentos, ahora de la capital del departamento con sus provincias. Toda autoridad de gobierno local tenía que hacer un periplo, tedioso y largo, ante la Corporación de Desarrollo de Loreto (CORDELOR) para obtener los recursos financieros. En 1986, se produce una paralización total en la ciudad de Iquitos dirigida por las autoridades de la Municipalidad Provincial de Maynas. El pedido es que se descentralice la asignación de los recursos en forma directa a cada institución pública.

Dicha protesta lleva a que se establezca la distribución del canon de la forma siguiente: 40% para los municipios provinciales, 40% para la región, 12% para créditos promocionales, 5% para las universidades públicas y 3% para el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP) (**Ley N° 24300, 1985**).

A continuación se analiza un año, como muestra, para observar la asignación de los porcentajes establecidos.

Cuadro 1: Distribución del canon en la región Loreto, Ley 24300, año 1994

Año		Gobierno regional	Gobierno local	UNAP	IIAP	Total anual
1994	Millones de nuevos soles (corrientes)	39,05	30,04	3,75	2,26	75,10
	Porcentaje	52%	40%	5%	3%	100%

Fuente: Ministerio de Energía y Minas – Informe del canon y sobrecanon, 2010.

Elaboración: El autor

Desarrollo (CORDELOR). A partir del año 1992, tomó el nombre de Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR - Loreto), y el vigente Gobierno Regional (GOREL).

En 1994, las instituciones públicas tenían problemas para atender sus compromisos de inversión, especialmente cuando ellos superaban el ejercicio presupuestal de un año. Las condiciones del entorno internacional, expresado en el precio del barril de petróleo, habían creado zozobra por la posible caída de los ingresos en el periodo siguiente.

En la figura 1 se observa una caída continua y significativa del precio del barril petróleo entre 1990 a 1994; pasa de US\$ 25 a US\$ 17 en dicho periodo de tiempo, representando una reducción del 32%. Se estimaba que esa tendencia iba a continuar en los años siguientes.

Una reducción de los ingresos en dicha magnitud era preocupante para quienes tenían que cumplir sus compromisos de inversión de largo plazo, particularmente en infraestructura productiva.

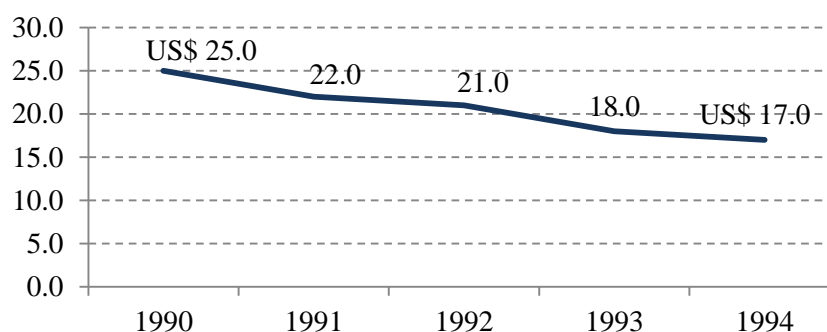


Figura 1: Precio del petróleo en el mercado internacional, periodo 1990-1994.
(US\$ x BI // West Texas Intermediate - WTI)

Fuente: Ministerio de Energía y Minas – Informe del canon y sobrecanon, 2010.

Elaboración: El autor

Frente a este problema, se establece para todas las regiones del país, que el canon no podrá ser en ningún caso menor a la suma que cada circunscripción hubiese recibido en el año de 1994. Si por aplicación del respectivo cálculo el monto de participación resultara menor se entenderá la existencia de una renta ficta del Estado que lo obligará a pagar a favor de cada zona el mismo monto del año 1994 (**Ley 26390, 1994**).

Expresado en unidades monetarias, esta decisión gubernamental significaba que el canon no podría ser menor a los 75 millones de soles, que fue el total percibido por la región en este rubro en 1994. Así, en 1998 como producto de la crisis del petróleo, el precio

disminuyó hasta menos de 12 dólares el barril, y el fisco tuvo que disponer recursos para cubrir esta renta ficta.

En el mismo año, se autorizan a diversos Consejos Transitorios de Administración Regional a disponer de fondos para destinarlos a programas promocionales de crédito a productores agrarios, pecuarios y pesqueros (**Ley N° 26385, 1994**).

En 1998 se adiciona al canon un nuevo concepto, el sobrecanon; ambos sobre el valor total de la producción de petróleo y gas (**Decreto de Urgencia 027-98, 1998**).

Años más tarde, en 2001, se da el marco legal del canon para todo el país y para toda actividad productiva² (**Ley 27506, 2001**).

Con una siguiente modificación se estableció la distribución del canon (**Ley 28077, modifica diversos artículos de la Ley 27506**), en:

- a. El 10% para los municipios distritales donde se encuentra localizado el recurso.
- b. El 25% para las municipalidades provinciales donde se encuentra localizado el recurso natural, excluyendo a los distritos productores.
- c. El 40% para los gobiernos locales de las regiones, excluyendo a las provincias donde se encuentra el recurso natural.
- d. El 25% para los gobiernos regionales donde se encuentra el recurso natural. Este monto se divide el 80% para el gobierno y el 20% para las universidades.

Estos nuevos criterios de asignación no rigen para el tema de hidrocarburos. La norma legal señala que se mantienen las características vigentes para cada región productora de hidrocarburos; es así que tanto para las regiones amazónicas como Loreto y Ucayali, así como para las regiones de la Costa Noroeste como Piura y Tumbes y finalmente Huánuco, continuarán las legislaciones particulares.

Para Loreto se mantenía la asignación según el criterio anterior: 40% para los municipios, 40% para la región, 12% para créditos promocionales, 5% para las universidades públicas y 3% para el IIAP.

² Minero, hidroenergético, petrolero, gasífero, pesquero y forestal.

En los últimos años se han dado diversas normas para orientar el destino del gasto de los recursos provenientes del canon:

- Uso exclusivo para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local (**Ley 28277**).
- Se autorizó, desde el 2005, usar hasta el 20% de los recursos de canon y regalías en el mantenimiento de obras de infraestructura generadas por los proyectos de impacto regional (**Ley 28562, 2005**).
- Se creó la posibilidad de utilizar una parte de estos recursos en la elaboración de perfiles de proyectos de inversión pública (**Ley de Presupuesto del 2006**).
- Financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, y el 5% del total del canon para financiar o cofinanciar proyectos de inversión pública y gasto social en las comunidades ubicadas dentro de la zona de explotación (**Decreto de Urgencia 028-2006**).
- Contratación de docentes en los gobiernos regionales con recursos provenientes del canon y sobrecanon en el año 2007 (**Decreto de Urgencia 013-2007**).
- Los gobiernos regionales y locales podrán utilizar los recursos del canon y sobrecanon en el mejoramiento de la vivienda de hogares en extrema pobreza (**Decreto de Urgencia 069-2009**).

Se ha explicado anteriormente la preocupación por la fragilidad de los recursos financieros que brinda el canon, ya sea por su permanencia en el tiempo por provenir de actividades productivas con recursos agotables o por estar sujeto su precio a los cambios del mercado internacional.

Por ello, es importante presentar los problemas que se observan en la producción petrolera en la región Loreto.

Cabe señalar que el año de 1939 es la fecha de inicio de las operaciones petroleras en la selva, con producciones en pequeña escala en las concesiones de Agua Caliente (Ganso Azul) y Sol-Maquia (Petrolera El Oriente) (**Manco Jorge, 2001**).

La producción petrolera en gran magnitud, o “boom del petróleo”, se inició en la década del setenta, con los descubrimientos de crudo por parte de la empresa estatal Petroperú en el lote 8, en los pozos de Trompeteros y Pavayacu³.

La mayor productora de la zona y del país ha sido la empresa transnacional Occidental Petroleum, que operaba simultáneamente en el Perú, Ecuador y Colombia. Razones técnico materiales, rendimientos decrecientes, agotamiento, etc., y que su producción estaba constituida por un petróleo pesado con un alto contenido de azufre, llevaron a su retiro de la zona.

Al 2009, en Loreto se encuentra la empresa Pluspetrol, explotando el lote 8 y 1-AB, con una producción conjunta cerca a los 30 mil barriles diarios, de un crudo cada vez más pesado⁴.

Frente a este escenario de la principal fuente de financiamiento de la inversión pública, es importante analizar la eficiencia operativa del gasto en cada una de las instituciones públicas.

Se ha observado casos en el país de gobierno regionales y municipalidades que no han gastado sus recursos recibidos.

Aráoz, Mercedes (2010), titular del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en su exposición ante la Comisión de Presupuesto del Congreso, manifestó que “las regiones, por ejemplo Ancash, tienen mucho presupuesto pero no porque le asignemos más recursos sino porque reciben canon. Este año incorporaron saldos de balance del año anterior, por eso tienen saldo tan grandes que no pueden cumplir con su ejecución”.

También, es necesario estudiar el impacto que ha tenido el canon petrolero, como recurso financiero, en el desarrollo económico y social de la región Loreto, primero con una visión

³ Desde mediados de 1996, estos yacimientos están bajo responsabilidad de la empresa Pluspetrol.

⁴ Alcanza los 18° grados API.

de conjunto en la participación de Loreto como parte de la producción nacional y luego en forma particular expresada en la estructura económica de las ciudades y en la infraestructura para apoyar las actividades productivas rurales.

La economía del mundo de las ciudades amazónicas está basada en la actividad gubernamental, comercial y alguna que otra industria tecnológicamente obsoleta. Todo ello reunido en un sistema en gran medida con servicios modernos, pero desarticulados, sin visión de futuro y administrados de una manera ineficaz e ineficiente. El Estado es el gran empleador y el que inyecta dinero (**Valera, Rony, propuesta de gobierno 2001-2010**).

Instituciones encargados del desarrollo señalan que se hace necesario garantizar que los ingresos derivados de las industrias extractivas contribuyan al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza.

El **Banco Mundial (2006: 409)** presenta la *Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)*, impulsada en 2002 durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Manifiesta que el Perú está trabajando con responsabilidad y transparencia en la recaudación y distribución de los ingresos derivados del petróleo, el gas y la minería, expresados en que los pagos realizados en el ámbito nacional aparecen publicados en páginas web oficiales del Gobierno y gozan de la confianza de la sociedad civil. Esto hace de la industria extractiva del Perú una de las más transparentes de la región en lo que se refiere a la recaudación de los ingresos.

Pero, señala que continúan deficiencias como que falta comunicar a la sociedad, de una manera eficaz, las cifras agregadas del gasto de las instituciones de cada ámbito geográfico.

Finalmente, concluye que los mecanismos de comunicación reforzarán la confianza entre la comunidad y la industria. La descentralización fiscal debería respetar los mecanismos de transparencia similares a los que rigen en el ámbito nacional.

Tan importante como una información transparente sobre los ingresos derivados de los hidrocarburos recaudados y distribuidos es una gestión eficaz del canon en las regiones y los municipios para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos.

Todo esto ha creado la necesidad de contar con instrumentos que midan la eficacia del gasto de los recursos provenientes de esta fuente.

Se ha establecido la obligación de crear los indicadores y mecanismos adecuados para el monitoreo y evaluación de impactos y costo/beneficio de la inversión del canon (**Ley 27506, 2001, art. 7.1 inciso c**).

Después de exponer los antecedentes, el problema descrito se resume en la siguiente interrogante general:

¿Cuánto impactó el uso de los recursos financieros por canon petrolero en el desarrollo de la región Loreto, periodo 2001 - 2009?.

Las interrogantes específicas son las siguientes:

¿Cómo ha sido el comportamiento de los recursos financieros por canon petrolero en la región Loreto, periodo 2001 - 2009?

¿Qué resultados presenta el desarrollo en la región Loreto, periodo 2001 - 2009?

1.3 OBJETIVOS.

1.3.1 OBJETIVO GENERAL.

Estudiar el impacto de los recursos financieros por canon petrolero en el desarrollo sostenible de la región Loreto, periodo 2001 - 2009.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- a. Describir el comportamiento de los recursos financieros por canon petrolero en la región Loreto, periodo 2001 - 2009.
- b. Estudiar los resultados que presenta el desarrollo en la región Loreto, periodo 2001 – 2009.

1.4 HIPÓTESIS.

1.4.1 HIPÓTESIS GENERAL.

Los recursos financieros por canon petrolero habrían tenido bajo impacto en el desarrollo de la región Loreto, periodo 2001 - 2009.

1.5 OPERACIONALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS.

Tabla 1. Variables, indicadores e índices del estudio.

Variable de estudio	Indicadores	Índices
Canon petrolero como fuente financiera	1. Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> - Volúmenes de producción petrolera. - Variabilidad del precio en el mercado internacional del barril de petróleo. - Ingreso por periodo de tiempo. - Ingreso por tipo de moneda. - Gasto relacionado con el tamaño poblacional. - Distribución al interior de cada provincia.
Impacto en el desarrollo	2. Producción	<ul style="list-style-type: none"> - Participación regional en el PBI nacional. - Participación sectorial en el PBI regional. - Comportamiento en el tiempo de las actividades. - Participación de las actividades en la estructura regional.
	3. Competencias institucionales	<ul style="list-style-type: none"> - Criterio de subsidiaridad. - Criterio de selectividad. - Criterio de provisión. - Criterio de concurrencia.

CAPITULO II: ANTECEDENTES

2.1 ESTUDIOS RELACIONADOS CON EL TEMA.

Arteaga Geldres, Irma y Castro Gutiérrez, José (2004), del Centro de Investigación Parlamentaria, desarrollaron un estudio sobre la equidad y la eficiencia de la distribución de estos recursos a los gobiernos regionales y locales. Realizaron el análisis de dos casos de distribución de canon: el minero en el departamento de Tacna y el petrolero en el departamento de Piura.

Concluyen que la distribución del canon, establecido por Ley 27506, y modificado por ley 28077, plantea nuevos indicadores y elimina el criterio de densidad poblacional (habitantes por kilómetro cuadrado) y beneficiando al distrito productor con una participación del 10 por ciento del canon. Sin embargo, expresan que esta norma podría beneficiar más a los distritos no productores. Así, por ejemplo, excluir al distrito productor del 25 por ciento del canon (otorgado a los municipios de la provincia donde se obtiene el recurso) y a la provincia productora del 40 por ciento del canon (otorgado a los municipios del departamento donde se extrae el recurso excluyendo a la provincia productora), no es consistente, sobre todo en las provincias productoras que tienen pocos municipios, donde, independientemente de sus niveles de población y pobreza, el monto que percibiría el distrito productor resultaría menor a los montos que percibirían los otros municipios de esa provincia.

Respecto al canon petrolero, concluyen que cada región de explotación (Tumbes-Piura, Ucayali-Loreto, Huánuco) presenta distintos criterios de distribución de los recursos. En el caso de Piura, uno de los criterios para distribuirlo es el promedio entre población y producción. Así, por ejemplo, el departamento de Piura tiene tres provincias productoras (Piura produce 0.1%, Paita 5.0% y Talara 94.9%), sin embargo, ellas reciben por canon: 34.6% Piura, 20.4% Paita y 45% Talara. Observan que no existe proporcionalidad entre los montos producidos y el canon recibido. Esto se debe a dos factores. Primero, una parte del canon que se reparte a las provincias productoras corresponde a un índice combinando de producción y población, lo que significa que si la provincia produce poco, pero tiene una elevada población, le corresponderá una alta asignación. En segundo lugar, la otra parte del canon que se reparte a las provincias productoras corresponde a un índice que combina los

factores de población, pobreza y necesidades básicas insatisfechas (NBI); sin embargo, tanto la pobreza como las NBI son ponderadas con la población para obtener el índice.

El **Ministerio de Energía y Minas (2010)** elaboró el estudio *Importancia del Canon petrolero para Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali y Huánuco. Proyecciones 2010*.

Concluyen que gran parte de la inversión regional se financia con el canon petrolero, y cualquier disminución de él, afecta la capacidad de gasto. El canon depende del comportamiento de la producción de hidrocarburos, de los precios internacionales, y de las decisiones del Tesoro Público, es decir del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), pues en la práctica los ingresos del canon petrolero han suplido las transferencias de inversión del gobierno a los referidos departamentos.

Agregan que la forma razonable de incrementar el canon y sobrecanon petrolero está en incrementar la inversión en este sector. En la selva nor oriental se encuentran los lotes productores de crudo, 1-AB y 8, actualmente operados por la empresa Pluspetrol Norte.

El canon petrolero en Loreto para el 2009, debido a la caída en la cotización del crudo y sumado a esto la producción decrecientes ha disminuido notablemente llegando a S/. 132.4 millones, siendo compensado la región con partidas por Foncomun por S/. 142.9 millones, con el Fideicomiso regional por S/. 65.6 millones, y con transferencias de recursos ordinarios por S/. 42.1 millones, etc.

También señalan que en el departamento de Loreto las provincias productoras como Datem del Marañón perciben cantidades exiguas que no permiten enfrentar los problemas de infraestructura básica de las comunidades nativas del entorno. En el Distrito y Provincia de Datem del Marañón está la zona de influencia del lote 1-AB.

Zeballos Gámez, Washington (2004), coordinador del Grupo de trabajo del Congreso de la República para modificaciones a la legislación del canon realizó un estudio de las transferencias y su valor equitativo en las regiones del país de este recurso financiero en el año 2007.

Los resultados presentan una gran disparidad entre ellas. Hay regiones que tienen un alto monto per cápita transferido por canon, sobecanon y regalías, como es el caso de Moquegua y Tacna, mientras que otras no tienen nada en este rubro como son San Martín y Lambayeque.

Cuadro 2: Transferencias de canon, sobre canon y regalías, Perú, año 2007.

Región	Monto (miles de nuevos soles)	Población (miles de personas)	Monto per cápita (nuevos soles)
Moquegua	585,717	159	3,683.75
Tacna	879,423	274	3,209.57
Ancash	1,660,283	1,039	1,597.96
Pasco	457,734	267	1,714.36
Cuzco	880,941	1,171	752.30
Cajamarca	591,660	1,359	435.36
Loreto	268,870	884	304.15
Tumbes	63,942	192	333.03
La Libertad	305,341	1,540	198.27
Ucayali	99,735	402	248.10
Huancavelica	106,203	447	237.59
Piura	260,555	1,631	159.75
Arequipa	181,856	1,141	159.38
Junín	167,640	1,092	153.52
Puno	181,011	1,246	145.27
Ica	79,195	666	118.91
Apurímac	26,191	419	62.51
Ayacucho	23,155	619	37.41
Huánuco	14,958	731	20.46
Madre de Dios	1,336	92	14.52
Amazonas	228	390	0.59
San Martín	518	670	0.77
Lambayeque	35	1,091	0.03

Fuente: Exposición en el Congreso de la República, propuesta de modificación del canon.

Elaboración: Congresista Washington Zeballos Gámez.

Referente al impacto en el desarrollo logrado por la inversión de los recursos financieros asignados por el Estado, **Giugale et al (2006: 260)**, investigadores del Banco Mundial, elaboraron un estudio sobre los logros de desarrollo tenidos en diversos ámbitos territoriales. Presentaron las experiencias de los corredores económicos y el programa piloto Procuenca en el valle de Lurín, promovidos por el sector público y la cooperación internacional, como ejemplos a tener para otras regiones. Pero no son las únicas: los programas de concertación y desarrollo estratégico de la sociedad civil, por ejemplo en

Cajamarca o Piura, son también parte de este enfoque. Algunas experiencias se han orientado principalmente al manejo de los recursos naturales, como por ejemplo en la cuenca del Vilcanota, en el Cusco, o en la de La Encañada, en Cajamarca. En otras, el manejo de recursos naturales se combina con el desarrollo productivo, como por ejemplo en la cuenca del Jequetepeque, donde la Coordinadora de Desarrollo de la Cuenca ha preparado un plan de competitividad y ha identificado y priorizado proyectos para mejorar la producción y articulación a cadenas productivas de la chirimoya, la vid, la apicultura, la leche, el turismo, el mango, la artesanía, la agroindustria, la tara y los cuyes.

Agregan, que hay interesantes iniciativas del sector privado, sea como aliado del sector público en corredores económicos y cadenas productivas, sea como promotor de estos, por ejemplo en la cooperativa cafetalera La Florida o como la del Centro de Competitividad de Ayacucho.

Concluyen, que en el Perú hace falta un mecanismo nacional para promover y apoyar financieramente a los organismos de desarrollo territorial. Sin este, el desarrollo territorial tendrá dificultades para superar la etapa de experiencias piloto dependientes de fuentes de financiación esporádicas, como son el canon y las regalías. Un mecanismo nacional de apoyo al desarrollo territorial podría ser un auxiliar fundamental del proceso de descentralización económica y para alcanzar el desarrollo integral.

2.2 FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.

A continuación presentamos las teorías sobre la descentralización financiera, las políticas públicas y el desarrollo de un ámbito territorial.

2.2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA.

Koontz y Weihrich (1998: 313) señalan en su obra *Administración: una perspectiva global*, que “la descentralización es la tendencia a distribuir la autoridad de toma de decisiones en una estructura organizada”.

Relacionan descentralizar con distribuir autoridad y que ella se utilice en la toma de decisiones. Esta entrega de autoridad puede ir desde una nula entrega, o totalmente centralizada, hasta una absoluta entrega de autoridad, lo que puede llevar a entenderlo como una autonomía para quien recibe un mandato sin tener que rendir cuentas.

Agregan que la descentralización implica algo más que delegación; es el reflejo de la filosofía de una organización y de su dirección.

Esta descentralización puede darse en la estructura de un país, de una institución pública o de una empresa. En cualquiera de los casos, la descentralización puede abarcar todas las funciones que en ellas se realizan o en alguna función específica, como es el caso de la función financiera.

La función financiera en las finanzas públicas comprende: la fiscal (ingresos propios y transferencias), y la de gastos (responsabilidades en las funciones asignadas).

La denominación del ámbito territorial en la que puede dividirse, o descentralizarse, un país es: estado nacional y estado subnacional. En el caso de las segundas, estas zonas pueden describirse también como regiones, departamentos, provincias, cantones, prefecturas. Ella obedecerá a la historia de cada caso particular.

El **Fondo Monetario Internacional - FMI (2001: 15)** en su *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001*, señala que a efectos de consolidar la terminología y mantener la coherencia con el *SCN*⁵ 1993, se utilizará el término “gobierno estatal”.

⁵ Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) . Este ha sido creado por el Fondo Monetario Internacional en el año 1968, y más tarde se desarrolló la versión 1993, por ello se utiliza la terminología SCN 1993.

En el caso de Perú, las denominaciones son: regiones, departamentos, provincias y distritos (**Constitución Política del Perú, art. 189, 1993**).

En la práctica, cada departamento se ha constituido en una región.

La magnitud de funciones que tiene cada unidad de gobierno descentralizada será la característica básica para clasificarla como tal.

Una entidad será reconocida como unidad del gobierno si tiene poder sobre sus activos, recauda fondos e incurre en obligaciones por cuenta propia. Asimismo, tiene derecho a utilizar por lo menos una parte de los impuestos u otros ingresos recaudados conforme a sus propias políticas. También debe tener atribuciones para nombrar a sus funcionarios, independientemente de cualquier control externo (**FMI, 2001: 16**).

En Perú, los gobiernos regionales y locales (municipalidades provinciales y distritales) tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad. Mientras que, los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad.

Para los dos niveles de gobierno se señala que su trabajo debe ser en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales o locales.

En el caso de Perú, el Estado y sus organismos autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley (**Constitución Política del Perú, art 188, 1993**).

El 2003 se inició en el Perú, una segunda experiencia de descentralización de la estructura del Estado. La primera se realizó en 1990, frustrándose su desarrollo en 1992 con el golpe de Estado de Alberto Fujimori.

En la legislación que sustenta esta segunda experiencia, se describen las tres autonomías. La autonomía política, como la facultad de adoptar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia; aprobar y expedir sus normas; decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes. La autonomía administrativa describe la facultad de organizarse internamente; determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad. Finalmente, la autonomía económica es la facultad de

crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. (**Ley 27783, art. 9, 2002, Bases de la Descentralización**).

También, señala que la descentralización ha de ser gradual, fiscalmente neutral y ha de fomentar la competitividad.

Referente al concepto de fiscalmente neutral, este significa que debe evitarse la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.

Sobre la acción de continuar y profundizar la descentralización en el país, hay opiniones importantes que la apoyan. **Giugale et al (2006: 04)**, investigadores del Banco Mundial, en su estudio sobre las oportunidades del Perú, expresan que el país ya está preparado para delegar una mayor parte de la provisión de servicios públicos a los gobiernos subnacionales, quienes están más cerca de los beneficiarios.

La ley de bases de la descentralización, señalada anteriormente, habla de descentralización en los aspectos fiscal, económica, administrativa, productiva, financiera y tributaria.

En el aspecto fiscal, se señala que los gobiernos regionales y locales sólo pueden asumir endeudamiento público externo, emitir bonos y titularizar si cuentan con el aval o garantía del Estado. En el aspecto económico, la regionalización se orienta a la constitución de regiones sostenidas, en base al sistema de cuencas y corredores económicos naturales, articulación espacial, infraestructura y servicios básicos, generación efectiva de rentas, y que reúnan los elementos y requisitos (**Ley 27783, art. 30, 2002**).

La norma no explica en los aspectos administrativa, productiva, financiera y tributaria.

Cabe señalar, que años antes de esta ley de regionalización, **Sagasti et al (1996: 88)** señalaba que “la enorme diversidad de condiciones ecológicas, sociales, productivas, tecnológicas y culturales que caracterizan a las diferentes regiones del país hacen necesario tomar en cuenta explícitamente las dimensiones regional y local en el proceso de modernización del Perú”.

Pero ello no fue así y se dieron normas de distribución de los recursos que están generando una disparidad regional cada vez mayor en la que las ricas en recursos (como Tacna)

encuentran dificultad en gastar su presupuesto de inversión anual, mientras que los más pobres (como Ayacucho) no pueden financiar servicios básicos (**Giugale et al, 2006: 35**). Frente a este problema presentado, recomiendan acciones para corregir esta disparidad. Primero, crear un sistema de transferencias horizontal de renta (como el FONCOMUN), entre regiones, que garantice un nivel mínimo de los servicios a todos los ciudadanos peruanos, independientemente de su lugar de residencia. Segundo, poner en marcha un fondo de estabilización de cánones para suavizar las oscilaciones pro cíclicas del gasto. Tercero, un desarrollo de capacidades en gestionar, auditar y controlar el uso del canon. Cuarto, la transferencia gradual comenzará con los gobiernos locales con mayor grado de acreditación y con convenios de resultados y gestión establecidos.

En el país se han adoptado procesos de apoyo como el SIAF para lograr la transparencia de las finanzas públicas y la eficiencia del gasto público. Su aplicación es en todo nivel de gobierno: nacional, regional y local, y en instituciones autónomas como las universidades.

Frank, Jonas (2011), economista de la oficina de Perú del Banco Mundial, expresa que “la limitada efectividad de la acción gubernamental se debe a factores a que afectan a todos los niveles del gobierno”.

Este sistema ha ido teniendo mejoras en los últimos años; asimismo, se ha logrado mayor interiorización en las autoridades sobre su importancia en el trabajo diario.

También, se ha adoptado el nuevo Plan Contable Gubernamental, con el fin de proveer información fiable para la toma de decisiones. Por ejemplo, se carece de información precisa respecto de los costos de operaciones de los servicios públicos básicos, como atención sanitaria o educación primaria.

Además de responder a la estrategia de reforma del Estado, la contabilidad debe armonizar con la normativa contable global, lo que requiere adoptar las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y, de manera supletoria, las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), incluidas las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), debiendo también armonizar con los Clasificadores Presupuestarios de Ingresos y de Gastos, y con el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del año 2001 (MEFP 2001), del Fondo Monetario Internacional (FMI).

2.2.2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Las políticas públicas son las herramientas que se tiene en la gestión pública, en el nivel de la alta dirección, gobierno, como en los niveles intermedios, administradores públicos.

Contar con estas herramientas requiere primero de su diseño y de su gestión. El diseño de sus logros y contenido es un trabajo de todas las instancias de gobierno y de muchos días de trabajo, partiendo de un reconocimiento de los problemas del ámbito territorial y de las oportunidades que se presentan en el entorno.

Vargas, Braulio (2004: 47), en su artículo *Políticas públicas locales y de desarrollo* en los Cuadernos de difusión de ESAN, describe que las políticas públicas “tienen dos grandes componentes: el *diseño*, que a su vez incluye las fases de diagnóstico y decisión, y la *gestión*, que a su vez incluye las fases de dirección y difusión”.

Agrega, que esta es la perspectiva de los estados modernos que se descentralizan y construyen competencias en los ámbitos locales de gobierno, a fin de entrar en contacto directo con el ciudadano y con la globalización.

La importancia de las políticas públicas está en el impacto que logra en su radio de acción.

Giugale et al (2006: 301), señalan que el acceso a infraestructura eficiente es una condición clave para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en las zonas rurales.

Agregan que, en las zonas rurales, este incremento obedece a tres efectos distintos: una diversificación de las actividades productivas (más allá de la agricultura de subsistencia), un aumento del tiempo dedicado a actividades productivas y un mejoramiento de la productividad (por ejemplo, acceder a tecnologías modernas como fertilizantes).

Para atender la brecha en infraestructura y mantener los servicios públicos, el Estado requiere de recursos, y que al no contarlos no puede atender las necesidades, y en otros casos tiene el recurso pero el servicio no responde a las necesidades de la población.

Sagasti et al (1996: 41) señala que “hay un desfase entre la capacidad de las instituciones para organizar y responder a las demandas sociales, económicas y políticas de la población, y la multiplicación de estas demandas que tuvo lugar en los últimos decenios debido al rápido crecimiento de la población”.

Ante las necesidades crecientes, se han presentado problemas de recursos financieros especialmente cuando no se ha tenido un enfoque de ámbito territorial en la inversión.

Giugale et al (2006: 17), señalan que es preciso apalancar las potencialidades locales mediante enfoques territoriales a la inversión pública. Estos enfoques consisten en acuerdos institucionales liderados por actores locales (públicos, privados y de la sociedad civil) que buscan definir de una forma participativa estrategias de desarrollo para su territorio geográfico, basadas en su dotación de activos naturales, sociales y culturales. A partir de esas estrategias, estas instituciones actúan como jueces en la asignación competitiva de fondos públicos de inversión y como controladores de los resultados obtenidos.

El Perú ya tiene un marco legal de presupuesto participativo en el ámbito regional y local.

Para atender las necesidades se requiere que los gobiernos regional y local tengan competencias, y estas pueden ser exclusivas y compartidas (**Ley 27783, art. 35 y 42, 2002**). El gobierno regional tiene las siguientes competencias exclusivas:

- a. 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.
- b. Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.
- c. Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.
- d. Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos.
- e. Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.
- f. Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica.

Las competencias exclusivas del gobierno local son:

- a. Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.

- b. Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.
- c. Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local.

Es importante analizar la calidad de la inversión.

Giugale et al (2006: 78), señalan que la calidad del gasto público está centrada hoy en el impacto (efectividad) al menor costo posible (eficiencia). La herramienta más útil diseñada para elevar la calidad del gasto público es transformar una administración pública basada en insumos en otra basada en productos, resultados e impactos. Mejorar la calidad del gasto público no solo requerirá una atención especial de los resultados, sino también mejoras en: recursos humanos, adquisiciones, inversión pública y descentralización.

Las deficiencias en infraestructura se manifiestan en aspectos esenciales como los costos logísticos, los niveles de inventarios y el porcentaje de bienes que no llega a los mercados. La mejora de las carreteras, los puertos y los aeropuertos puede reducir los costos de transacción. Disminuir los costos de transacción puede hacer que sea rentable exportar una más amplia variedad de productos, especialmente de las regiones menos desarrolladas.

Es preciso estudiar nuevas formas de fomentar las tan necesarias inversiones en infraestructura sin poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas. Una de ellas es la asociación público-privada. Otro son las concesiones de infraestructura.

Todo esto necesita de evaluaciones *ex ante* de los proyectos de inversión, un marco institucional y legal para la regulación y supervisión de la participación del sector privado; implicando a los gobiernos y comunidades locales en el diseño del proyecto y en las fases de ejecución; poniendo en marcha una estrategia de comunicación para reducir la mala opinión de la población sobre la participación del sector privado.

2.2.3 EL DESARROLLO DE UN ÁMBITO TERRITORIAL.

Toda acción que se realiza tiene un impacto directo en los sujetos elegidos para recibir los beneficios, o también un impacto indirecto en sujetos relacionados. Este impacto tiene indicadores, que van desde algo específico hasta una variedad de resultados.

Los indicadores de impacto a nivel de un país han estado expresados en términos económicos como la producción, el empleo y la ganancia del capital. Este criterio se ha ido ampliando en el tiempo a los aspectos de salud y educación.

Ray, Debraj (1998: 25) en su obra *Economía del desarrollo*, señala que “muchos de los síntomas físicos directos del subdesarrollo pueden observarse fácilmente y medirse independientemente. La desnutrición, las enfermedades, el analfabetismo se encuentran entre los males graves y fundamentales que debe un país erradicar con su políticas de desarrollo”.

Años más tarde, hay una visión más amplia del desarrollo del país y se habla que su indicador es el tema humano, en diversos aspectos.

Basu, Kaushik (2002: 49) en su artículo sobre las metas del desarrollo en la obra *Fronteras de la economía del desarrollo, el futuro en perspectiva*, expresa que “las naciones en desarrollo no deben enfocar sus energías sobre las tasas de crecimiento de su PIB, PNB, PN, y similares, sino que deberían en cambio tratar de lograr el desarrollo humano o desarrollo amplio”.

El Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) publica desde 1990 el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Investiga las capacidades básicas que deben poseer las personas, para participar en la sociedad y contribuir en ella. Estas capacidades tienen que ver con la obtención de una vida larga y saludable, la de poseer conocimientos y la de acceder a los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida digno.

En Perú, se han definido los indicadores que deben observarse. En longevidad, se tiene el indicador de *esperanza de vida al nacer*. Refleja la situación nutricional de la población, la calidad de los programas de salud pública, los niveles de sanidad ambiental, el desarrollo de la infraestructura sanitaria, la existencia de profesionales de salud, las políticas de vacunación y prevención de enfermedades epidémicas, etc.

En nivel de conocimientos, se mide la *tasa de alfabetización adulta*. Esta expresa la posibilidad de adquirir conocimientos técnicos y científicos, para captar información fidedigna sobre lo que ocurre en la realidad, para lo cual es fundamental el aprendizaje en lecto-escritura.

En nivel de vida digno, se utiliza el *Ingreso per cápita promedio mensual del Hogar*. Este indicador refleja la capacidad de gasto e inversión de las personas. Este es un indicador más aproximado al bienestar de la población que el PBI per cápita por departamento (INEI, *Metodologías estadísticas, 2000*).

Desde el 2008, se tiene el Índice de Oportunidad Humana (IOH). Este señala que las circunstancias personales (lugar de nacimiento, riqueza familiar, raza o género) impactan en la probabilidad de que un niño acceda a los servicios necesarios para ser exitoso en la vida, como educación oportuna, agua potable o conexión eléctrica. Se aplicó inicialmente en los países de América Latina y el Caribe (ALC). Los resultados mostraron que detrás de la desigualdad de los resultados tradicionales (ingreso, acceso a tierra, logros educativos, entre otros), existe una desigualdad preocupante en las oportunidades que los niños tienen para desarrollarse. Además de existir desigualdad, también hay diferencia en las posibilidades de éxito, en equidad.

El IOH va de cero a 100. Una sociedad que ha alcanzado cobertura universal de todos los servicios básicos tiene un puntaje de 100.

Estudia primero el puntaje a nivel nacional, y luego a nivel subnacional, señalada en ámbitos territoriales.

Siendo más específicos en los indicadores para observar el impacto de una acción, la inversión del canon, en un ámbito territorial como Loreto, se tienen diversos aportes.

Ray, Debraj (1998: 161) expresa que la desigualdad económica de un ámbito territorial, tiene que verse desde dos ángulos, desde el punto de vista de su evolución global y desde el punto de vista de la equidad.

Pisfil, Miguel (2006: 29) en su artículo *Perspectivas del Estado en el ejercicio de nuevas públicas en el Perú* en los Cuadernos de difusión de ESAN, señala que “las inversiones en infraestructura contribuyen al crecimiento del producto e impactan sobre cuatro aspectos del desarrollo económico en los espacios territoriales donde se realizan: la estructura de

costos de las empresas, la productividad de los factores, la conectividad y accesibilidad territorial, y el bienestar general de la población”.

Giugale et al (2006: 301), señalan que el impacto microeconómico de un mejor acceso a servicios de infraestructura son bien conocidos. Por lo general, el acceso a estos servicios trae como consecuencia un aumento de los ingresos de los hogares.

La mayoría de la población espera de la descentralización mejoras rápidas en su nivel de vida y en las oportunidades económicas, como trabajo o emprendimiento. De no verse satisfechas, estas expectativas pueden originar una fuerte conflictividad.

Otro importante instrumento de medición es el Índice de Competitividad Regional (ICR) elaborado por el Consejo Nacional de Competitividad. Se calcula usando el método de los percentiles y su valor promedio simple de los valores de los ocho factores y va entre 0 (mínimo performance) y 1 (máximo performance). Toma 8 indicadores de resultados: institucionalidad, infraestructura, desempeño económico, salud, educación, clima de negocios, innovación y medio ambiente.

Este índice nos muestra disparidad de resultados entre las regiones que reciben transferencias de canon, petrolero o minero. De una muestra de cinco regiones que perciben estos recursos, y observando el 2009 respecto del 2008, solo una de ellas, Tacna, ha tenido mejora en su performance, las demás presentan caída en sus resultados.

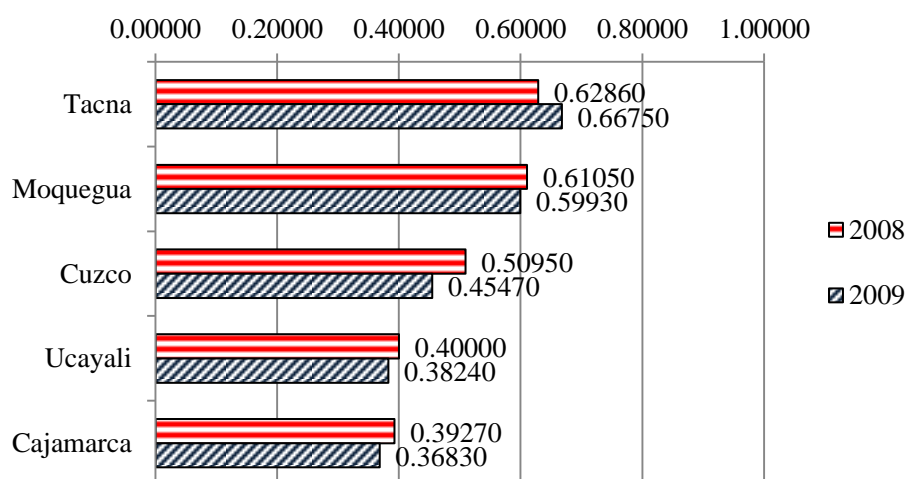


Figura 2: Índice de Competitividad Regional comparativo anual de algunas regiones del Perú.

Fuente: Consejo Nacional de Competitividad - Perú compite

Elaboración: El autor.

Por ello, muchas veces se ha atribuido el desarrollo de una región a factores que deben acompañar a la descentralización financiera como focalizar al inversión en actividades donde hay potencial de crecer, como agro exportación o turismo, infraestructura de integración física y capital humano.

Para apoyar a la descentralización y lograr mayor impacto en el desarrollo, se han creado programas de desarrollo. Experiencias como el programa LEADER de la Unión Europea; el proyecto EXPIDER del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en América Latina son ejemplos de ello.

En Chile se ha puesto en marcha, el 2002, el programa *Emprende Chile* de desarrollo territorial rural en diversas regiones del país.

En el Brasil se tiene un programa nacional de desarrollo rural con enfoque territorial, el PNDR, y se está impulsando la formación de los llamados “colegiados territoriales”.

En México, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, marco legal del desarrollo rural, adopta un enfoque territorial. A partir de ella se han constituido comités territoriales mixtos de desarrollo rural en municipios.

2.3 MARCO CONCEPTUAL.

- a. Competencia institucional. La asignación de competencias de los gobiernos regionales y locales se efectúa bajo los siguientes criterios:

Criterio de *subsidiaridad*. El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencia que puede ser cumplida eficientemente por el gobierno regional, y éste a su vez, no debe hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.

Criterio de *selectividad y proporcionalidad*. La transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos. Será gradual y progresiva, empezando con las relativas a inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local.

Criterio de *provisión*. Toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia.

Criterio de *conurrencia*. En el ejercicio de las competencias cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás.

(Art. 14, Ley 27783, de Bases de la Descentralización).

- b. Políticas públicas de inversión. El Poder Ejecutivo elabora y aprueba los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en cuenta la visión nacional y los planes de desarrollo de nivel regional y local. Cada plan cuenta con su presupuesto, debiendo ser participativos y de carácter territorial, expresando los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado.

El presupuesto de inversión se elabora y ejecuta en función a los planes de desarrollo y programas de inversiones, sujetándose a las normas técnicas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

(Art. 18, Ley 27783, de Bases de la Descentralización).

CAPITULO III: METODOLOGÍA

3.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN.

La presente investigación es de tipo descriptiva en una primera etapa, pues se describen los ingresos recibidos por canon petrolero, la distribución de dichos recursos en el ámbito territorial asignado y los resultados en el desarrollo regional.

En la segunda etapa es de tipo evaluativa al comparar los resultados de un periodo reciente, 2009, con otro anterior, 2001.

3.2 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.

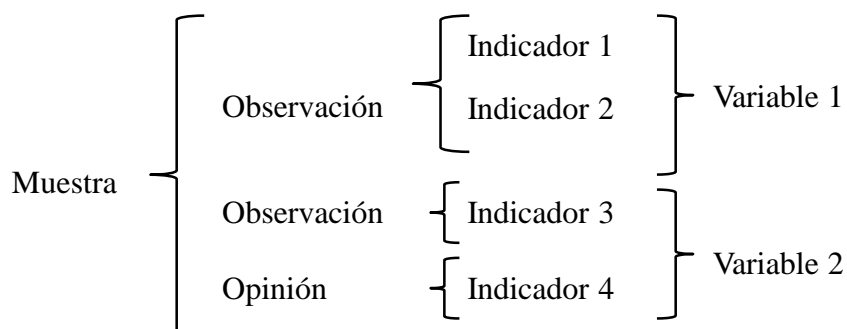
La presente investigación tiene el diseño *no experimental, longitudinal* y de *tipo comparativo*.

Es *no experimental* porque sólo se describen hechos ocurridos en un periodo de tiempo, y no se busca manejar algunas de las variables de estudio.

Es *longitudinal* porque se observa lo ocurrido entre los lapsos significativo de tiempo, nueve años. Esta observación se toma en hojas de trabajo, mientras que el instrumento de opinión solo se realiza en una sola oportunidad.

Es de tipo *comparativo*, porque se pretende determinar el grado de variabilidad entre los resultados de desarrollo logrados en el 2009 respecto del año 2001.

El diseño tiene el siguiente diagrama:



3.3 POBLACIÓN Y MUESTRA.

3.3.1 POBLACIÓN.

Para conocer la opinión sobre el impacto en las competencias institucionales, se ha tomado como población de estudio a los profesionales que a octubre del año 2011 trabajaron en el área de planeamiento y presupuesto de diversas instituciones públicas de la ciudad de Iquitos.

3.3.2 MUESTRA.

La muestra de estudio se constituyó tomando los siguientes criterios:

- a. Ubicación. Todas las instituciones públicas que desarrollan actividades en Iquitos.
- b. Conglomerado. Considerando que las instituciones públicas se encuentran dispersos en toda la ciudad, se determinó no diferenciarlos por alguna área geográfica.
- c. Tamaño de la muestra. La selección fue por muestreo no probabilístico y el tamaño expresó un porcentaje de la población.

Kinnear y Taylor (2000: 405) señala que en el muestreo no probabilístico, la selección de un elemento de la población que va a formar parte de la muestra se basa hasta cierto punto en el criterio del investigador. Se tienen tres procedimientos: por conveniencia, por juicio y por prorateo.

Se consideró trabajar con el muestreo por conveniencia y con una proporción del 30% del total de profesionales.

Cuadro 3: Tamaño de muestra estratificada de los profesionales que laboran en planeamiento y presupuesto, a Octubre 2011.

Institución	Cantidad	Proporción	Unidad análisis	Cantidad profesionales	Muestra
Gobierno regional	1	100%	1	30	09
Gobierno local provincial	7	30%	2	15	05
Gobierno local distrital	51	30%	15	60	18
Total					32

Fuente: Información de cada área de planeamiento y presupuesto, a octubre del 2011.
Elaboración. El autor

3.4 PROCEDIMIENTO, TÉCNICA E INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS.

- a. El procedimiento seguido consistió en:
 - Identificar las fuentes de información, por los registros que otorgan Perupetro y el Ministerio de Economía y Finanzas.
 - Determinar la unidad de análisis: La institución pública.
 - Determinar la unidad de observación: El profesional con experiencia en el tema.

- b. Los métodos de recolección de datos fueron los siguientes:
 - La observación de los reportes estadísticos, para el aspecto cuantitativo de los hechos de producción petrolera y recaudación de recursos de canon en los años del periodo de tiempo.
 - El cuestionario sobre la opinión de los profesionales de las instituciones públicas, para el aspecto cualitativo del performance del desarrollo.

- c. Los instrumentos de recolección de datos se señalan en el Anexo 1, hoja de observación, y en el Anexo 2, el cuestionario de opinión a los profesionales.

- d. Se hizo previamente una prueba piloto del cuestionario en cuatro expertos para determinar la validez del instrumento, ver Anexo 4.

- e. La prueba de confiabilidad. La mitad del instrumento (método de dividir en mitades) se aplicó dos veces a un grupo de control, formado por 4 personas, y se calculó el Alfa de Cronbach.

- f. La información fue procesada a través de tablas univariadas.

Cuadro 4: Prueba de validez de constructo del instrumento de recolección de datos.

Variable	Indicador	Índice	Pregunta
Impacto en el desarrollo	Competencias institucionales	- Criterio de subsidiaridad.	1, 2, 3 y 4 5, 6, 7 y 8
		- Criterio de selectividad.	9, 10 y 11 12, 13, 14 y 15
		- Criterio de provisión.	16, 17, 18 y 19
		- Criterio de concurrencia.	20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38

CAPÍTULO IV: RESULTADOS

4.1 ANÁLISIS DEL CANON PETROLERO COMO FUENTE FINANCIERA.

Se ha explicado anteriormente la preocupación por la fragilidad de los recursos financieros que brinda el canon, ya sea por su permanencia en el tiempo al provenir de actividades productivas con recursos agotables o por estar su precio sujeto a los cambios del mercado internacional. Por ello, es importante describir los problemas que se observan en la producción petrolera en la región Loreto.

Esta producción viene cayendo significativamente en el periodo 2001 y 2009, alcanzando un 50% de caída en dicho periodo de tiempo, señalados en el Cuadro 5.

Esto muestra que se está agotando la fuente del principal recurso financiero de la región.

Si no hay inversión petrolera en Loreto en los años siguientes, esta fuente de ingresos se reducirá más, hasta su extinción. Ello hará que las organizaciones públicas de la región Loreto ya no cuenten con su principal fuente de financiamiento para sus programas de inversión.

Cuadro 5: Producción petrolera en la región Loreto, periodo 2001-2009.

	Barriles x día (Miles)	Barriles x año (Miles)	Índice 2001 = 100
2001	61	22,265	100.00
2002	63	22,995	103.28
2003	58	21,170	95.08
2004	51	18,615	83.61
2005	45	16,425	73.77
2006	45	16,425	73.77
2007	44	16,060	72.13
2008	38	13,870	62.30
2009	30	10,950	49.18

Fuente: PERUPETRO, Ministerio de Energía y Minas - Dirección General de Hidrocarburos, 2010
Elaboración: El autor

Comportamiento diferente presenta el precio del petróleo, el cual muestra crecimiento significativo, tal como se observa en el Cuadro 6.

En el periodo de tiempo estudiado este precio se ha duplicado, lo que ha permitido contrarrestar la caída en los volúmenes de producción de petróleo de Loreto, señalados anteriormente.

En el 2008 se presentó el crecimiento del precio, su más alto nivel en la historia de la actividad petrolera, comportamiento significativamente alto, con un precio en niveles mayores a tres veces el valor del 2001.

Cuadro 6: Precio del petróleo en el mercado internacional, periodo 2001-2009.
(US\$ x Bl // West Texas Intermediate –WTI)

	Precio barril petróleo (US \$)	Índice 2001 = 100
2001	26	100.00
2002	26	100.00
2003	31	119.23
2004	42	161.54
2005	48	184.88
2006	57	220.81
2007	64	245.46
2008	86	329.15
2009	53	202.12

Fuente: Ministerio de Energía y Minas – Informe del canon y sobre canon, 2010.

Elaboración: El autor

En el cuadro 7 se presenta el comportamiento de los ingresos totales por canon que ha tenido Loreto en el periodo 2001-2009, expresado en nuevos soles y en dólares norteamericanos, en ambos casos en moneda corriente.

De dicha observación se puede concluir una tendencia creciente en las dos monedas desde el 2001 hasta el 2008, año en que alcanza el máximo monto sustentado por el mayor precio del petróleo, llegó hasta US\$ 86 el barril, a pesar de la caída de los volúmenes de producción de petróleo en la región.

En el 2009 se produce una caída respecto al año 2008, en ambas monedas. En nuevos soles la caída fue de 47%, mientras que en US dólares fue de 62%. Esta reducción es significativa para los planes de inversión de todas las instituciones que tienen como principal fuente de ingresos el canon petrolero. Es difícil hacer planes de inversión para varios ejercicios presupuestales anuales cuando se presentan hechos que reducen significativamente el principal rubro de ingresos de una institución.

En términos corrientes, el ingreso expresado en nuevos soles presenta una reducción de cerca del 11% en dicho periodo de tiempo. En dólares norteamericanos, casi no ha habido variación entre el 2001 y el 2009. Esto se explica por la apreciación del tipo de cambio del sol respecto del dólar norteamericano.

Cuadro 7: Comportamiento de los ingresos por canon en la región Loreto, en nuevos soles y dólares US, periodo 2001-2009.

	Canon recibido (Miles de nuevos soles)	Índice 2001 = 100	Canon recibido (Miles de US dólares)	Índice 2001 = 100
2001	151,501	100.00	43,217	100.00
2002	177,897	117.42	50,476	116.80
2003	188,922	124.70	54,355	125.77
2004	191,592	126.46	55,656	128.78
2005	247,044	163.06	74,612	172.65
2006	284,797	187.98	87,503	202.47
2007	295,037	194.74	95,223	220.34
2008	334,851	221.02	114,742	265.50
2009	135,069	89.15	44,155	102.17

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Informe del canon y sobrecanon.

Elaboración: El autor

El monto total recibido por la región en el periodo 2001-2009 fue de más de US\$ 620 millones.

El monto recibido por cada uno de las instituciones de Loreto es significativamente importante. El gobierno regional de Loreto ha recibido en este periodo de tiempo US\$ 322 millones, mientras que los gobiernos locales recibieron US\$ 248 millones.

La UNAP, institución de educación superior, ha recibido US\$ 31 millones, y el IIAP, institución de investigación, superó los US\$ 18 millones.

Estos montos tienen que verse reflejados en las funciones que han realizado cada una de estas instituciones.

Cuadro 8: Ingresos acumulados recibido por canon en la región Loreto por tipo de institución, periodo 2001-2009.

(Miles de US dólares)

	Total	Gobierno regional	Gobierno local	Universidad	IIAP
2,001	43,217	22,473	17,287	2,161	1,297
2,002	50,476	26,247	20,190	2,524	1,514
2,003	54,355	28,264	21,742	2,718	1,631
2,004	55,656	28,941	22,262	2,783	1,670
2,005	74,612	38,798	29,845	3,731	2,238
2,006	87,503	45,501	35,001	4,375	2,625
2,007	95,223	49,516	38,089	4,761	2,857
2,008	114,742	59,666	45,897	5,737	3,442
2,009	44,332	23,053	17,733	2,216	1,330
Total	620,115	322,460	248,047	31,006	18,603

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – transferencias de canon y sobrecanon, 1993-2010.

Elaboración: El autor

Se toman tres años, como muestra para conocer si se está cumpliendo la asignación del canon establecido en la Ley 24300: al inicio del periodo, en un año intermedio y en el año del final del periodo estudiado.

En los tres periodos de tiempo se observa el cumplimiento de los porcentajes establecidos, lo que expresa la voluntad de la norma legal señalada.

Cuadro 9: Distribución de los ingresos por canon en la región Loreto por cada tipo de institución, periodos 2001, 2005 y 2009.

		Gobierno regional	Gobierno local	Universidad	IIAP	Total anual
2001	Nuevos soles	78,780	60,601	7,575	4,545	151,501
	Porcentaje	52%	40%	5%	3%	100%
2005	Nuevos soles	128,463	98,817	12,352	7,411	247,043
	Porcentaje	52%	40%	5%	3%	100%
2009	Nuevos soles	70,517	54,244	6,780	4,068	135,609
	Porcentaje	52%	40%	5%	3%	100%

Elaboración: El autor

Es importante analizar la asignación del canon que corresponde al 40% para los gobiernos locales entre todos los municipios de la región Loreto, tanto en los provinciales como en los distritales.

También se toman tres años, como muestra para conocer el comportamiento.

En las provincias de Maynas, Loreto, Ramón Castilla y Requena la distribución porcentual se mantiene en el periodo de tiempo. Se observa una pequeña reducción en el caso de la provincia de Ucayali, de 13.1% a 12.8%.

Hay un crecimiento significativo en la provincia del Datem del Marañón, de 4.3% pasó a tener 5.3%.

Cuadro 10: Asignación de los ingresos por canon para el gobierno local, por cada provincia de la región Loreto, periodos 2001, 2005 y 2009.

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

Elaboración: El autor

En el Cuadro 11 se compara la asignación del canon entre las siete provincias de la región Loreto, con la población total de cada una de ellas.

Se observa que en la mayoría de las provincias la distribución del canon no se está haciendo de acuerdo al tamaño poblacional. Si muy bien, en la provincia Datem del Marañón se tiene cierta igualdad, 5.3% y 5.6%, en la provincia de Alto Amazonas hay una mayor diferencia, 10.1% y 11.7%.

En la provincia de Loreto (Nauta) estos dos indicadores están totalmente distanciados, 13.7% y 7.00%. Hecho similar sucede con las provincias de Maynas, Ucayali y Ramón Castilla.

Cuadro 11: Comparación de la distribución del canon por provincias de Loreto y la población total, año 2007.

	Maynas	Loreto	Ucayali	Requena	Ramón Castilla	Alto Amazonas	Datem del Marañón	Total
Porcentaje recibido del canon	35.6%	13.7%	12.8%	11.7%	10.7%	10.1%	5.3%	100.0%
Porcentaje de la población total	55.3%	7.0%	6.9%	7.4%	6.1%	11.7%	5.6%	100.0%

Fuente: Ministerio de Energía y Minas – Informe del canon y sobrecanon, 2010.
INEI – Censos nacionales 2007.

Elaboración: El autor

Una vez hecho la asignación del 20% del canon para los gobiernos locales, esta se distribuye entre la administración de la municipalidad provincial y la administración de las municipalidades distritales (ver figura 3).

No existe un criterio uniforme de distribución entre las provincias. En la provincia del Datem del Marañón, la administración municipal provincial recibe el 20% y los municipios distritales el 80%; mientras que en Maynas, y Requena está asignación es ligeramente superior al 25%.

Pero, la provincia de Alto Amazonas presenta una diferencia abismal respecto a las otras, recibiendo la administración provincial el 48.4%, y en la provincia de Ramón Castilla la administración provincial el 41.3%.

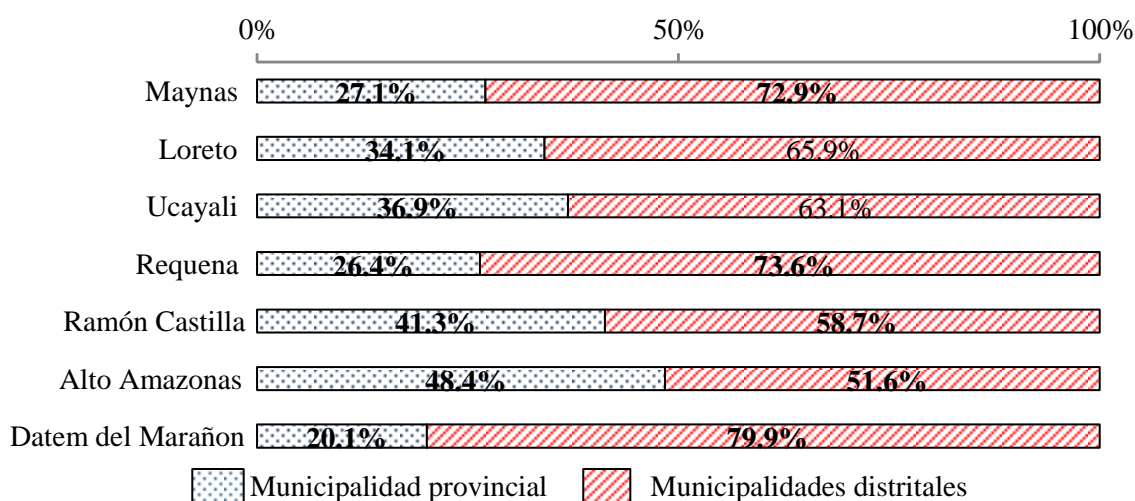


Figura 3: Comparación de la distribución del canon entre la municipalidad provincial y sus municipalidades distritales, provincias de la región Loreto, año 2009.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Informes de ejecución presupuestal, 2010.

Elaboración: El autor

4.2 DESCRIPCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL.

El valor de la producción del país ha crecido en mayor proporción que el valor de la producción de la región Loreto.

El país, sumado en sus diferentes regiones, ha tenido un crecimiento en su producción de 109.23% en el periodo del 2001-2009, mientras que Loreto solo creció 75.7% en el mismo periodo.

Todo esto significó una pérdida de Loreto en la participación del mercado nacional de producción, reduciéndose del 2.33% al 1.95%.

Cuadro12: Valor Agregado Bruto comparativo Perú y región Loreto, periodo 2001-2009.
(Millones de nuevos soles, a precios corrientes)
(Índice 2001 = 100.00)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Perú	173,326	182,762	194,791	216,554	238,338	276,251	308,012	344,640	362,646
	100.00	105.44	112.38	124.94	137.51	159.38	177.71	198.84	209.23
Loreto	4,030	4,352	4,634	5,001	5,659	6,220	6,685	7,539	7,081
	100.00	107.97	114.97	124.08	140.40	154.32	165.88	187.04	175.70
% participación del nacional	2.33%	2.38%	2.38%	2.31%	2.37%	2.25%	2.17%	2.19%	1.95%

Fuente: INEI, Producto Bruto por departamentos 2001-2009.

Elaboración: El autor.

Loreto es una región que vive de los servicios gubernamentales, de los servicios y el comercio, tal como se observa a continuación. Todas estas actividades ocurren principalmente en las ciudades de la región.

La actividad que ha tenido mayor crecimiento en el periodo de tiempo 2001 – 2009 ha sido transportes y comunicaciones, la cual ha tenido un crecimiento de 112.2%, en términos nominales.

La siguiente actividad con significativo crecimiento es la de servicios gubernamentales, siendo 110.8% este incremento.

Otra actividad de significativo crecimiento en el periodo de tiempo 2001 – 2009 ha sido el comercio, el cual ha tenido un crecimiento de 104.3%, duplicándose sus valores en dicho periodo de tiempo.

Las actividades productivas han tenido bajo performance en la región. La agricultura y la pesca se realizan en las zonas rurales.

La actividad de manufactura presentó un crecimiento moderado, de cerca del 80%; mientras que en la agricultura el crecimiento fue menor, cerca del 50%; y en la pesca casi no hubo crecimiento, con una tasa reducida del 17.5%.

Cuadro13: Valor Agregado Bruto de la región Loreto, por actividades económicas, periodo 2001-2009
(2001 = 100)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agricultura	100.0	97.3	91.6	96.3	100.9	103.7	121.1	128.5	149.3
Pesca	100.0	103.2	107.8	96.4	119.5	124.1	125.3	143.7	117.5
Minería	100.0	124.1	141.0	149.1	195.1	215.3	218.3	250.1	140.5
Manufactura	100.0	105.0	110.0	124.6	139.4	148.9	172.8	204.7	179.6
Electricidad y agua	100.0	100.4	105.1	110.4	118.1	123.3	123.5	139.4	130.5
Construcción	100.0	100.6	98.7	104.2	105.9	147.4	148.6	149.4	199.5
Comercio	100.0	105.2	109.4	123.2	129.5	145.7	164.8	184.9	204.3
Transportes y comunicaciones	100.0	104.6	117.6	131.3	141.4	153.5	174.9	202.4	212.2
Rest. y hoteles	100.0	105.0	112.0	118.9	126.7	135.9	150.6	175.7	189.8
Servicio gubernamental	100.0	110.1	122.7	134.2	153.5	165.9	167.7	189.4	210.8
Otros	100.0	104.3	109.1	115.2	121.9	132.6	143.1	158.0	170.4

Fuente: INEI, Producto Bruto por departamentos 2001-2009.

Elaboración: El autor.

El comercio ha pasado a ser la actividad económica más importante en la estructura de la región, del 14.6% en el 2001 al 16.9% en el 2009. Lo cual afirma la expresión anterior de que Loreto es una región comercial.

La siguiente actividad en orden de importancia es la minería, principalmente por el sector de hidrocarburos. Si muy bien ha tenido disminución en sus volúmenes de producción sigue teniendo significativa importancia en el contexto total de la región, el 10.4%.

El servicio gubernamental ha tenido un crecimiento sostenido en el periodo de tiempo, pasando del 9.9% en el 2001 al 11.9% en el 2009.

La agricultura y la pesca, principales actividades productivas, están perdiendo peso en el contexto total de la región. La primera paso del 10.2% al 8.7%.

Mientras que, la actividad manufacturera mantiene su participación en el tiempo, alrededor del 10%.

Cuadro14: Valor Agregado Bruto de la región Loreto, por actividades económicas, periodo 2001-2009
(Estructura porcentual)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agricultura	10.2%	9.2%	8.1%	7.9%	7.3%	6.9%	7.4%	7.0%	8.7%
Pesca	1.1%	1.1%	1.1%	0.9%	1.0%	0.9%	0.9%	0.9%	0.8%
Minería	19.3%	22.2%	23.7%	23.2%	26.9%	27.0%	25.5%	25.9%	15.5%
Manufactura	10.2%	9.9%	9.8%	10.3%	10.1%	9.9%	10.6%	11.2%	10.4%
Electricidad y agua	2.3%	2.2%	2.1%	2.1%	2.0%	1.9%	1.7%	1.8%	1.7%
Construcción	5.0%	4.7%	4.3%	4.2%	3.8%	4.8%	4.5%	4.0%	5.7%
Comercio	14.6%	14.2%	13.9%	14.5%	13.4%	13.8%	14.5%	14.4%	16.9%
Transportes y comunicaciones	5.7%	5.5%	5.8%	6.0%	5.7%	5.7%	6.0%	6.2%	6.9%
Rest. y hoteles	5.3%	5.1%	5.1%	5.0%	4.7%	4.6%	4.8%	4.9%	5.7%
Servicio gubernamental	9.9%	10.1%	10.6%	10.7%	10.9%	10.7%	10.0%	10.1%	11.9%
Otros	16.3%	15.7%	15.5%	15.1%	14.2%	14.0%	14.1%	13.8%	15.8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: INEI, Producto Bruto por departamentos 2001-2009.

Elaboración: el autor

4.3 COMPETENCIAS INSTITUCIONALES.

Un indicador de la gestión de las instituciones es la percepción que tienen las poblaciones usuarias sobre la cercanía a su problema.

En la región Loreto, esta percepción de las poblaciones fluctúa entre el 10% y el 50%. Lo que significa que en el mejor de los casos la mitad de la población siente que está abandonado por el Estado en sus problemas de educación, salud, seguridad y otros.

Una cantidad muy reducida, cerca del 10% de la población percibe con regular o mucha cercanía al gobierno nacional en la solución de sus problemas. Esta es la más baja entre todos los niveles de gobierno.

Respecto al gobierno regional, crece la percepción de su cercanía a los problemas, al 25%. El gobierno local provincial tiene cerca al 48% de percepción de cercanía a los problemas del usuario.

El gobierno local distrital tiene la mayor percepción entre todas las instituciones, estando por el 50%.

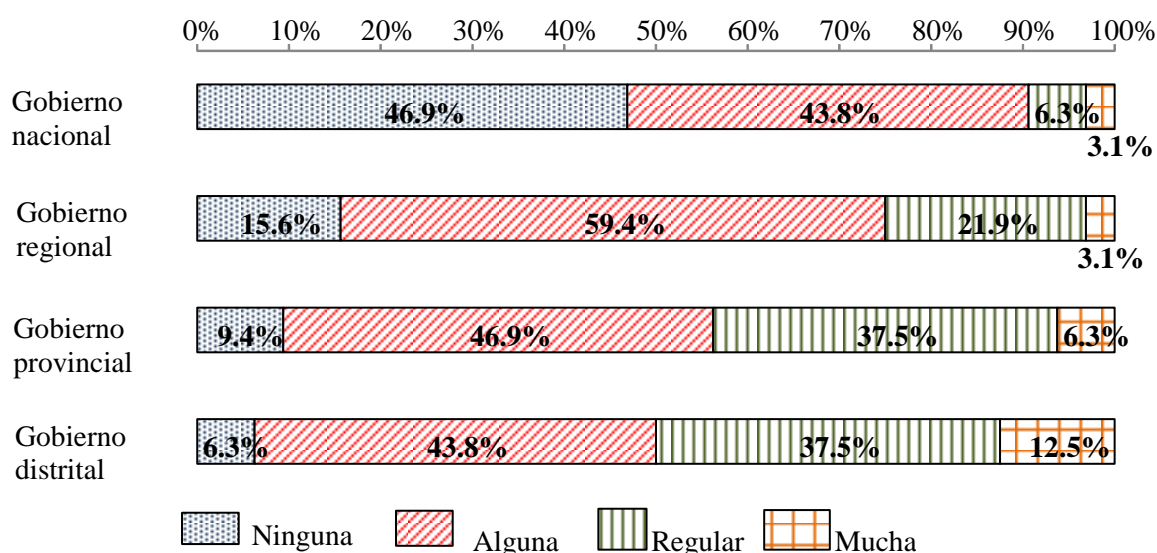


Figura 4: Cercanía de los niveles de gobierno con los problemas de la población en la región Loreto.

Fuente: Opinión de profesionales vinculados a la inversión pública.
Elaboración: El autor

Un aspecto crítico observado en las instituciones públicas, en sus diferentes niveles de gobierno, que actúan en una misma área geográfica es la duplicidad de actividades entre ellas.

Hay un alto nivel de duplicidad entre todos los niveles de gobierno, tal como se señala a continuación.

La duplicidad entre el gobierno nacional y el regional es significativamente alto. El 87.5% considera que muchas veces o alguna vez se ha producido duplicidad de funciones entre ambos niveles de gobierno.

Similar opinión, el 87.5%, se mantiene para las actividades del gobierno regional respecto al gobierno local provincial.

Esta percepción de la duplicidad de funciones crece significativamente cuando se trata entre el gobierno regional y los municipios distritales, llegando al 97%.

Cuando se trata del gobierno provincial y el distrital, esta percepción se reduce a cerca del 66%.

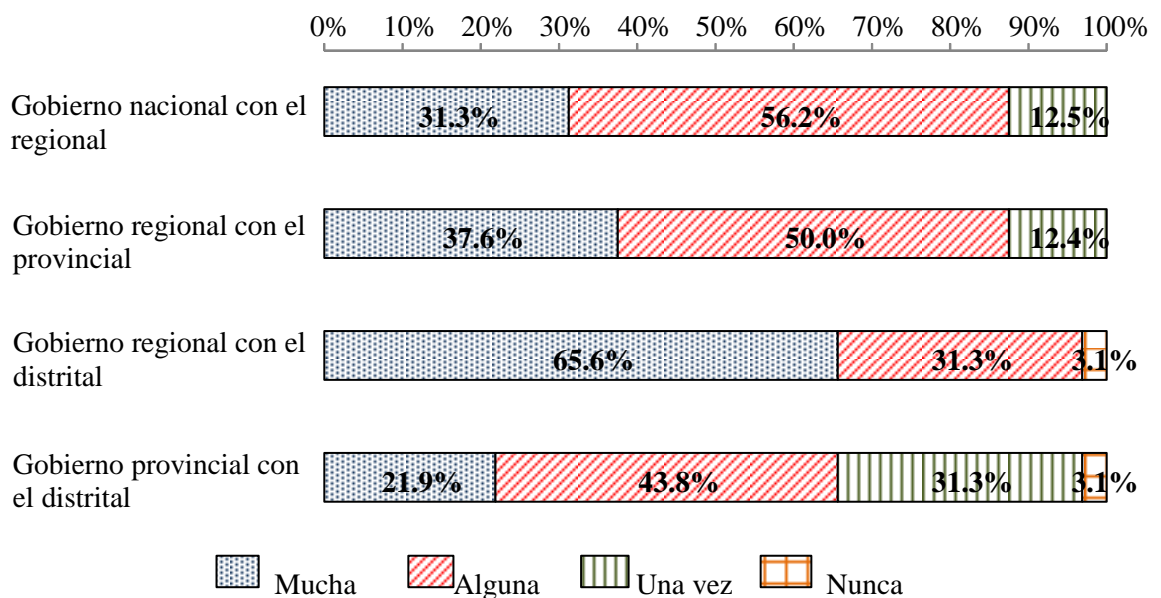


Figura 5: Percepción de la duplicidad de funciones entre los niveles de gobierno en la región Loreto.

Fuente: Opinión de profesionales vinculados a la inversión pública.
Elaboración: El autor

El proceso de transferencia de funciones que viene dándose del gobierno nacional a las regiones o municipios está vigente. Pero es necesario conocer cómo se encuentran las instituciones que recibirán esta delegación de funciones.

Es casi reducida la buena situación que presentan las diferentes instituciones para obtener esta delegación y poder ejercitarla con eficacia y eficiencia.

Quien presenta mejor performance es el gobierno regional, alrededor del 75% considera que su situación actual es regular o buena para recibirla. De este porcentaje, el 18.8% considera que son buenas sus capacidades.

Los gobiernos locales provinciales reducen su performance en este tema; alrededor del 35% consideran que su situación actual es regular o buena para recibirla. De este porcentaje, solo el 6.3% considera que son buenas sus capacidades.

Respecto a los gobiernos locales distritales su performance es muy reducida; sólo alrededor del 22% tiene esta opinión favorable. Casi nadie, solo el 3.1%, considera que son buenas sus capacidades.

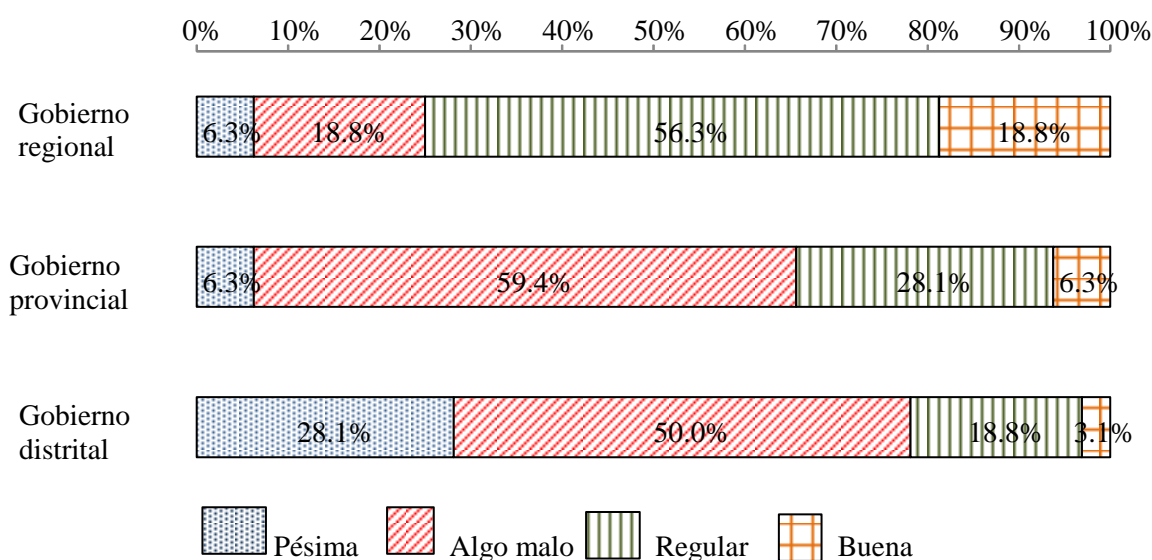


Figura 6: Situación en que se encuentran las instituciones públicas de la región Loreto para recibir más funciones.

Fuente: Opinión de profesionales vinculados a la inversión pública.
Elaboración: El autor

Al interior de las instituciones públicas hay grupos ocupacionales muy diferenciados y cuyas capacidades requieren ser conocidas.

Los funcionarios que trabajan en las diferentes instituciones públicas presentan mejores capacidades entre todos los grupos ocupacionales, el 28.1% presenta buenas capacidades para el desempeño futuro de sus instituciones. Esto muestra que se está creando una clase social vinculada a la función pública y con alto nivel de profesionalización.

Esto se reduce cuando se trata de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, pues el 12.5% de ellos tiene buenas capacidades.

La región Loreto necesita de personal técnico con capacidades, solo el 6.3% tiene buenas capacidades.

El problema se agrava cuando se trata del personal administrativo, más del 90% tiene pésima o algo malo sus capacidades.

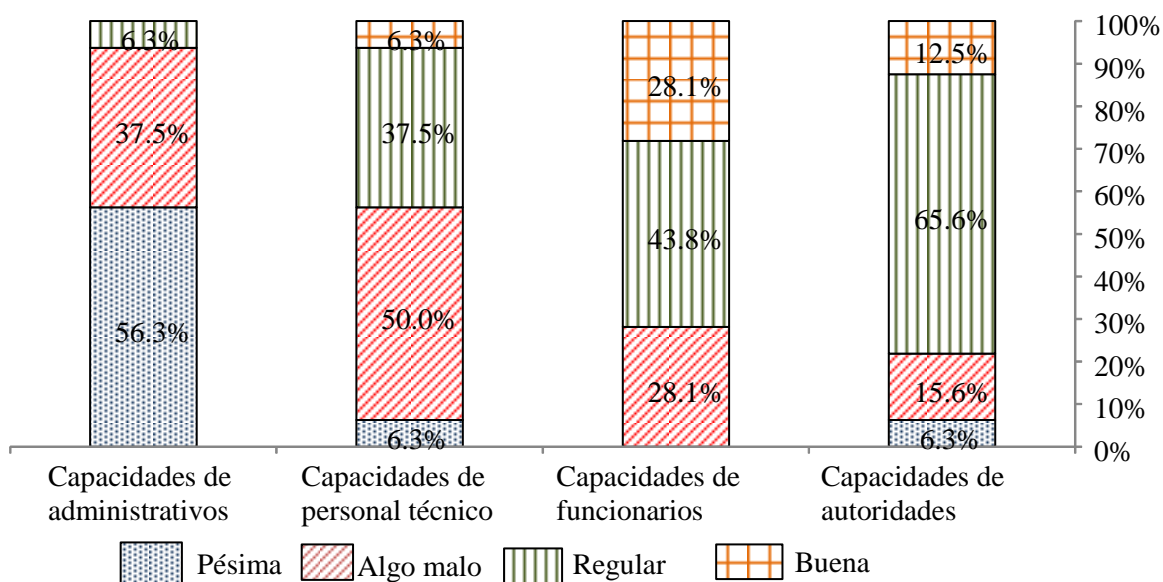


Figura 7: Capacidades que presentan las instituciones públicas de la región Loreto en sus diferentes grupos ocupacionales.

Fuente: Opinión de profesionales vinculados a la inversión pública.

Elaboración: El autor

Las instituciones públicas han tenido significativos recursos financieros para cumplir con sus funciones. El 84% de ellos ha tenido regular o muchos recursos financieros en su desempeño. Esto muestra que el problema de las instituciones públicas en Loreto no está en la ausencia de capitales para realizar las inversiones necesarias.

La disponibilidad de tecnología, en calidad y oportunidad, si constituye un problema importante para cumplir con las funciones. Solo el 9.4% considera que ha sido regular la disponibilidad de este recurso para trabajar en sus funciones.

Se agrava algo más el problema cuando se trata de la ausencia de los recursos de tecnologías de información. Crece el porcentaje de quienes nunca han tenido disponibilidad de este recurso, cerca del 30%.

El problema es mucho más intenso cuando se trata del conocimiento del mercado. Crece mucho más el porcentaje de quienes nunca han tenido disponibilidad de este recurso, cerca del 60%.

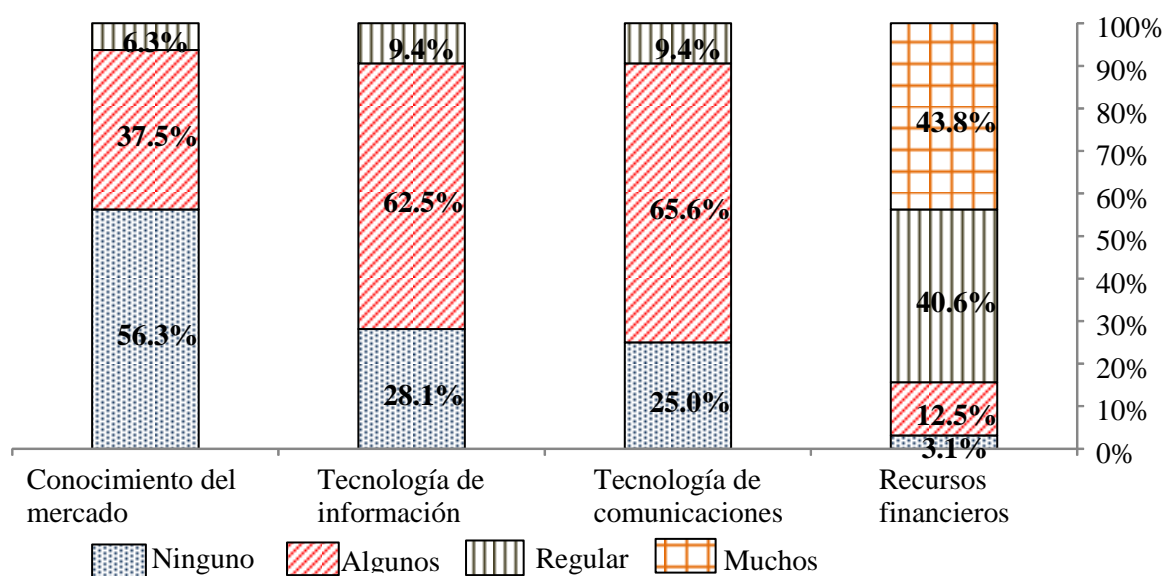


Figura 8: Disposición de recursos que han tenido las instituciones públicas de la región Loreto para cumplir sus funciones.

Fuente: Opinión de profesionales vinculados a la inversión pública.
Elaboración: El autor

Todas las actividades de educación, en sus cuatro sectores: primaria, secundaria, tecnológica y universitaria, presentan casi similar comportamiento, tal como se observa en la figura siguiente.

En los cuatro sectores, quienes opinan que la situación actual no ha cambiado respecto al pasado, es decir no ha habido cambios, expresan respuestas en esta calificación que se ubican entre un rango del 60% y el 75%.

Similar hecho ocurre cuando se pregunta si algo de la educación mejoró, las respuestas se ubican entre un rango del 10% al 30%.

Casi nadie opina que la educación, en sus cuatro niveles, presenta buena mejora en su desempeño.

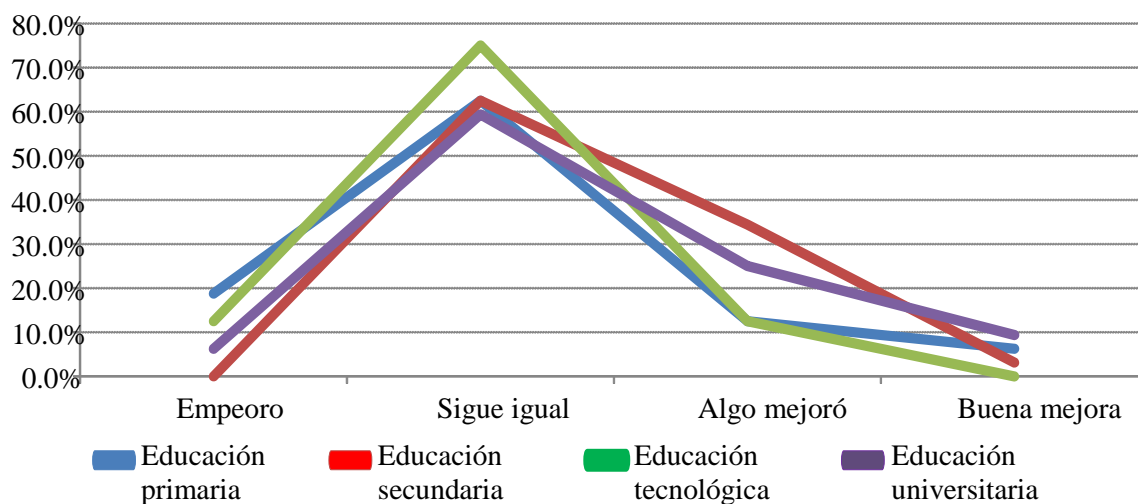


Figura 9: Calificación de las actividades públicas actuales en educación en la región Loreto respecto a periodos anteriores.

Fuente: Opinión de profesionales vinculados a la inversión pública.

Elaboración: El autor

La comunicación televisiva en la región Loreto presenta alguna mejora, cerca del 50%, o buena mejora, alrededor del 40%. Entre los dos grupos, que expresan mejora del servicio, alcanzan más del 90%.

La comunicación virtual en la región Loreto presenta alguna mejora, cerca del 40%, y es nulo el porcentaje respecto a buena mejora. Más de la mitad considera que esta comunicación sigue igual a años anteriores.

Para ambos casos se necesita de energía eléctrica para utilizarla. Y en este tema, hay una mejora significativa, alrededor del 70% considera que hay alguna mejora en el sistema eléctrico de las ciudades; pero, en el tema del sistema eléctrico en el medio rural solo el 40% considera que hay alguna mejora.

Para los dos sectores del sistema eléctrico, urbano y rural, nadie considera que hay una buena mejora del servicio.

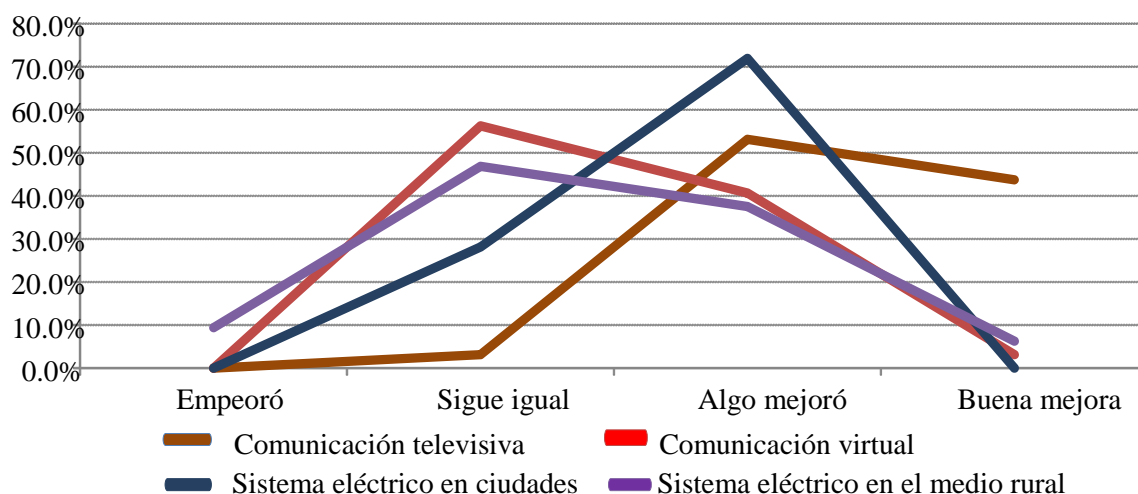


Figura 10: Calificación de las actividades públicas actuales en comunicación y sistema eléctrico en la región Loreto respecto a periodos anteriores.

Fuente: Opinión de profesionales vinculados a la inversión pública.

Elaboración: El autor

En el tema de carreteras para el transporte entre varias localidades alrededor del 70% considera que ha habido algunas mejoras.

Respecto a los puertos fluviales se ha hecho muy poco. El 50% considera que la situación actual sigue igual a los años anteriores, y más del 40% considera que ha empeorado la situación actual respecto a los años anteriores.

En los temas urbanos y de incumbencia netamente municipal, como la limpieza pública y el desarrollo urbano, la situación sigue igual a años anteriores, casi no ha habido actividad del Estado en mejorar estos servicios.

Más del 50% considera que sigue igual la limpieza pública de las ciudades, más del 60% considera que sigue igual el desarrollo urbano

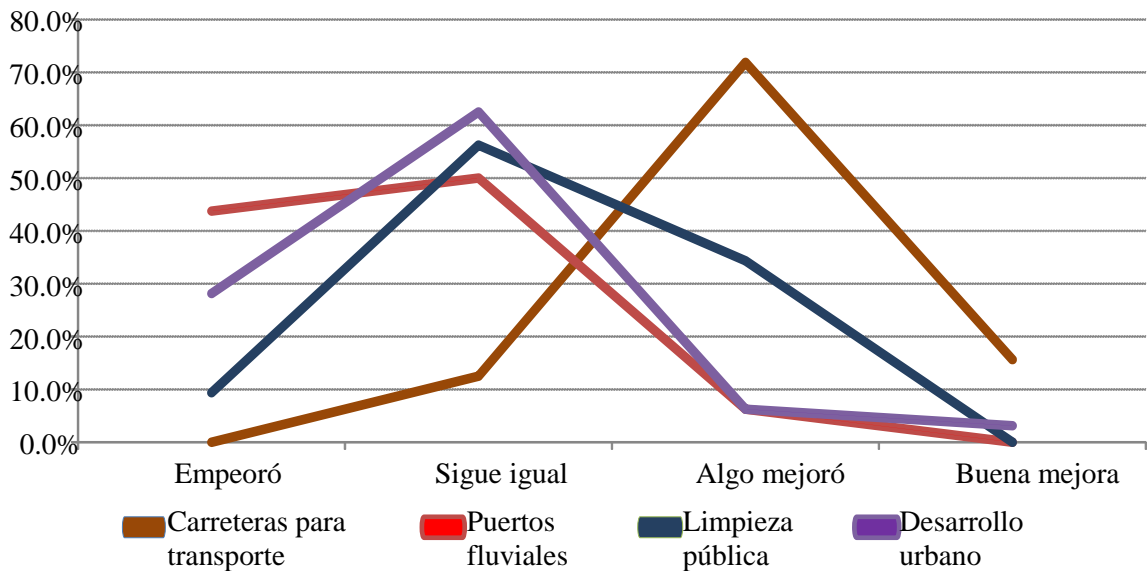


Figura 11: Calificación de las actividades públicas actuales en logística y ornato de las ciudades en la región Loreto respecto a periodos anteriores.

Fuente: Opinión de profesionales vinculados a la inversión pública.

Elaboración: El autor

Más del 50% considera que empeoró la situación del servicio de agua potable en las ciudades de la región, a pesar de la fuerte inversión del Estado que se ha hecho especialmente en la ciudad de Iquitos. A ello se agrega que alrededor del 30% considera que la situación actual es similar al pasado, no ha habido mejoras.

Situación similar ocurre en el tema del desagüe en las ciudades. Más del 50% considera que en este tema la situación actual ha empeorado respecto al pasado.

La situación se agrava cuando se toca el tema del sistema de desagüe en el medio rural, pues cerca del 90% considera que empeoró la situación. Alrededor del 10% considera que la situación sigue igual a años anteriores.

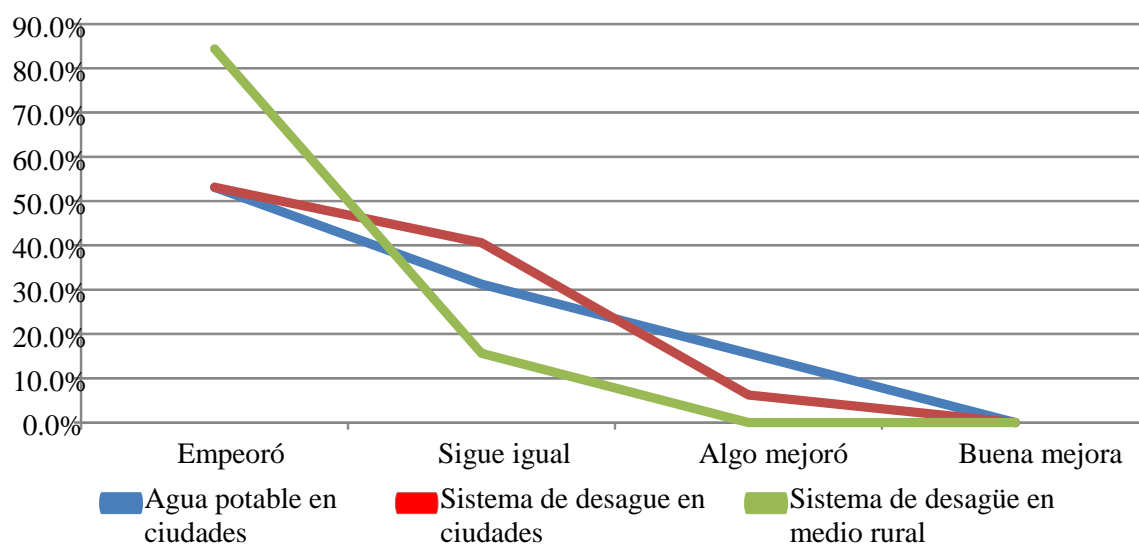


Figura 12: Calificación de las actividades públicas actuales en saneamiento en la región Loreto respecto a periodos anteriores.

Fuente: Opinión de profesionales vinculados a la inversión pública.

Elaboración: El autor

La salud en el medio urbano presenta actualmente buen performance respecto a los años anteriores.

Cerca del 10% considera que hay buena mejora y cerca del 60% expresa que algo mejor.

Los dos grupos que muestran mejora representan cerca del 70% del total.

La situación es diferente cuando se trata de la salud en el medio rural. Cerca de la mitad considera que la situación empeoro, y algo menos al otro 50% señala que la situación actual es similar a años anteriores.

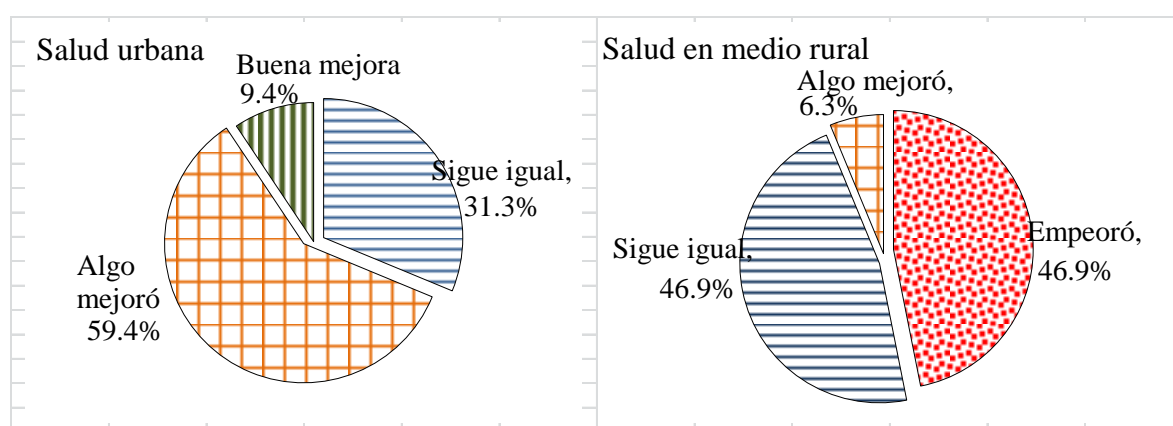


Figura 13: Calificación de las actividades públicas actuales en salud en la región Loreto respecto a periodos anteriores.

Fuente: Opinión de profesionales vinculados a la inversión pública.

Elaboración: El autor

La situación es crítica en el tema de la seguridad, tanto a nivel urbano como en el medio rural. En ambos casos, más de la mitad considera que la situación actual empeoró respecto a años anteriores.

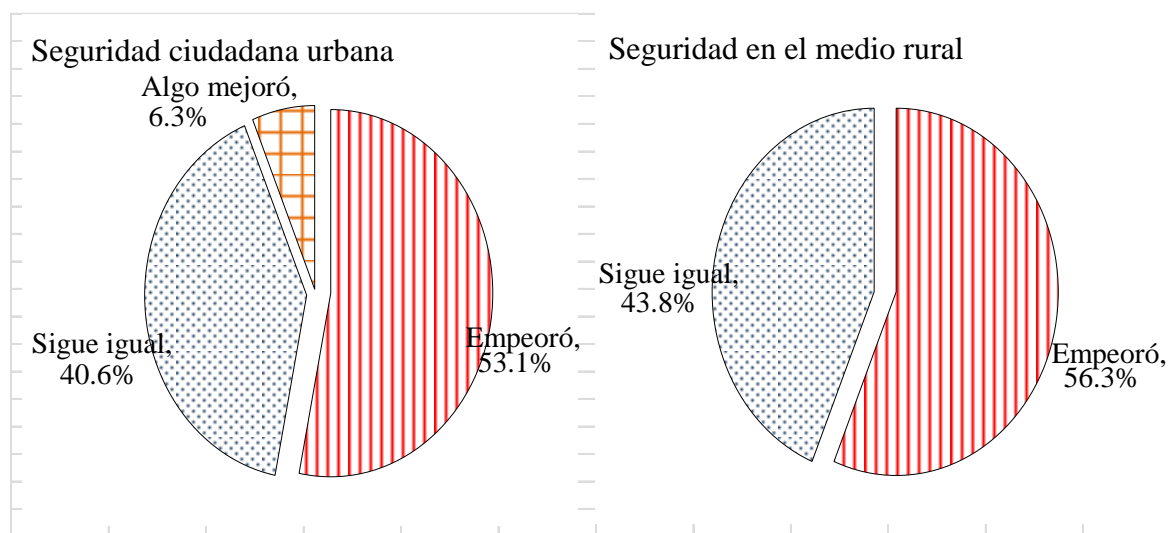


Figura 14: Calificación de las actividades públicas actuales en seguridad en la región Loreto respecto a periodos anteriores.

Fuente: Opinión de profesionales vinculados a la inversión pública.

Elaboración: El autor

CAPITULO V: DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

5.1 MEDIDAS ESTADÍSTICAS.

Referente a la cercanía que tienen las instituciones públicas con los problemas de la población, y en una escala de 1 a 4, se tienen resultados concentrados en una mala situación.

Los mejores resultados están en el tema de la cercanía que tiene el gobierno local distrital, con una moda de 2 y un promedio de 2.56.

En las otras percepciones de la cercanía con los problemas de las personas, los resultados son menores. El gobierno provincial y el regional obtienen una moda de 2 y un promedio menor a 2.50.

En el tema de la cercanía que tiene el gobierno nacional, los resultados caen significativamente, con una moda de 1.00 y un promedio de 1,66.

Referente a la variabilidad de opiniones, en el tema de la cercanía que se percibe del gobierno nacional se tiene el más alto coeficiente de variación de las opiniones entre los profesionales, 45.0%.

Respecto a la cercanía de las otras instituciones públicas, la variabilidad de las opiniones es menor, entre 31.2% y 33.3%.

Tabla 2: Medidas estadísticas de la cercanía con el problema de la población de las instituciones públicas en la región Loreto.

Cercanía que tiene con el problema:	Moda	Promedio	Desviación estándar	Coficiente variación
Gobierno nacional	1	1.66	0.75	45.0%
Gobierno regional	2	2.13	0.71	33.3%
Gobierno provincial	2	2.41	0.76	31.4%
Gobierno distrital	2	2.56	0.80	31.2%

Elaboración: El autor

Referente a la duplicidad de funciones que ocurre entre las instituciones públicas de Loreto, y en una escala de 1 a 4, se tienen resultados concentrados en una mala situación. Los mejores resultados están en el tema de la duplicidad del gobierno provincial con el gobierno local distrital, con una moda de 2 y un promedio de 2.16. En las otras instituciones, la duplicidad de funciones presenta resultados menores. El gobierno nacional con el regional obtiene una moda de 2 y un promedio menor a 1.81. En el tema de la duplicidad de funciones que tiene el gobierno regional con el gobierno local distrital, los resultados caen significativamente, con una moda de 1.00 y un promedio de 1,41.

Referente a la variabilidad de opiniones, en el tema de la duplicidad de funciones que se percibe del gobierno regional con el distrital se tiene el más alto coeficiente de variación de las opiniones entre los profesionales, 47.3%.

Respecto a la duplicidad de funciones entre las otras instituciones públicas, la variabilidad de las opiniones es menor, entre 35.6% y 38.4%.

Tabla 3: Medidas estadísticas de la duplicidad de las actividades observadas en el trabajo de las instituciones públicas en la región Loreto.

	Moda	Promedio	Desviación estándar	Coficiente variación
Gobierno nacional con el regional	2	1.81	0.64	35.6%
Gobierno regional con el provincial	2	1.75	0.67	38.4%
Gobierno regional con el distrital	1	1.41	0.67	47.3%
Gobierno provincial con el distrital	2	2.16	0.81	37.5%

Elaboración: El autor

Referente a las capacidades de los grupos ocupacionales de las instituciones públicas de Loreto, y en una escala de 1 a 4, se tienen resultados dispersos.

Los mejores resultados están en el tema de las capacidades de los funcionarios, con una moda de 3 y un promedio de 3.00.

En los otros grupos ocupacionales, las capacidades presentan resultados menores. En el grupo de las autoridades la moda es 3 y el promedio ligeramente menor, 2.84.

En el tema del grupo ocupacional del personal administrativo, los resultados caen significativamente, con una moda de 1.00 y un promedio de 1,50.

Referente a la variabilidad de opiniones, en el tema de las capacidades del personal administrativo se tiene el más alto coeficiente de variación de las opiniones entre los profesionales, 41.5%.

En relación a los otros grupos ocupaciones de las otras instituciones públicas, la variabilidad de las opiniones es menor, entre 25.4% y 29.4%.

Tabla 4: Medidas estadísticas de las capacidades que presentan las instituciones públicas de la región Loreto en sus diferentes grupos ocupacionales.

	Moda	Promedio	Desviación estándar	Coficiente variación
Capacidades de autoridades	3	2.84	0.72	25.4%
Capacidades de funcionarios	3	3.00	0.76	25.4%
Capacidades de personal técnico	2	2.44	0.72	29.4%
Capacidades de administrativos	1	1.50	0.62	41.5%

Elaboración: El autor

Referente a la disposición de recursos que han tenido las instituciones públicas de Loreto, y en una escala de 1 a 4, se tienen resultados dispersos.

Los mejores resultados están en el tema de la disposición de recursos financieros, con una moda de 4 y un promedio de 3.25.

En los otros tipos de recursos, la disposición de ellos presentan resultados menores. En la tecnología de comunicaciones la moda es 2 y el promedio significativamente menor, 1.84.

En el tema del conocimiento del mercado, los resultados caen significativamente, con una moda de 1.00 y un promedio de 1,50.

Referente a la variabilidad de opiniones, en el tema de conocimiento del mercado se tiene el más alto coeficiente de variación de las opiniones entre los profesionales, 41.5%.

En los otros recursos de las instituciones públicas la variabilidad de las opiniones es menor, entre 24.7% y 32.7%.

Tabla 5: Medidas estadísticas de disposición de recursos que han tenido las instituciones públicas de la región Loreto para cumplir sus funciones.

	Moda	Promedio	Desviación estándar	Coficiente variación
Recursos financieros	4	3.25	0.80	24.7%
Tecnología de comunicaciones	2	1.84	0.57	31.1%
Tecnología de información	2	1.81	0.59	32.7%
Conocimiento del mercado	1	1.50	0.62	41.5%

Elaboración: El autor

5.2 PRUEBA DE HIPOTESIS.

Elaboramos la *prueba de hipótesis Z* para probar estadísticamente si es cierto o no la poca contribución de los recursos financieros del canon en las actividades de la región Loreto, periodo 2001-2009.

Tabla 6: Datos para la prueba estadística del impacto del canon petrolero en el desarrollo de la región Loreto, período 2001 - 2009.

	Promedio	Desviación estándar
Salud urbana	2.78	0.61
Salud en medio rural	1.59	0.61
Comunicación televisiva	3.41	0.56
Comunicación virtual	2.47	0.57
Sistema eléctrico en ciudades	2.72	0.46
Sistema eléctrico en el medio rural	2.41	0.76
Carreteras para transporte	3.03	0.54
Puertos fluviales	1.63	0.61
Limpieza pública	2.25	0.62
Desarrollo urbano	1.84	0.68
Educación primaria	2.06	0.76
Educación secundaria	2.41	0.56
Educación tecnológica	2.00	0.51
Educación universitaria	2.38	0.75
Seguridad ciudadana urbana	1.53	0.62
Seguridad en el medio rural	1.44	0.50
Agua potable en ciudades	1.63	0.75
Sistema de desagüe en ciudades	1.53	0.62
Sistema de desagüe en medio rural	1.16	0.37
Promedio	2.12	0.60

1. Se establece las hipótesis nula y alternativa:

$H_0 : U \geq 2.50$ No existe poco impacto del canon petrolero en el desarrollo de la región Loreto, período 2001 - 2009.

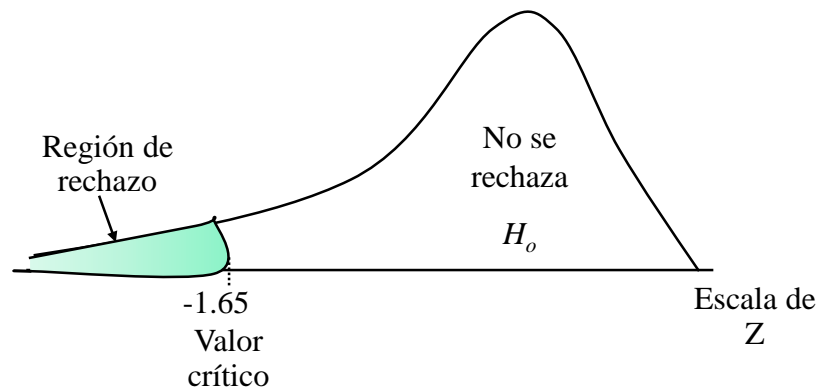
$H_1 : U < 2.50$ Si existe poco impacto del canon petrolero en el desarrollo de la región Loreto, período 2001 - 2009.

2. Nivel de significancia: 0.05. Es la probabilidad de un error de Tipo 1, que es la probabilidad de que se rechace una hipótesis nula cuando en realidad es verdadera.

3. Prueba estadística:

$$Z = \frac{\bar{X} - \mu}{\sigma / \sqrt{n}}$$

4. Regla de decisión:



$$Z = \frac{2.12 - 2.50}{0.60 / \sqrt{32}} = -3.580$$

El valor de -3.580 cae en la región de rechazo.

5. Se toma la decisión de no aceptar la hipótesis nula y aceptar la hipótesis alternativa. Esto significa que existe poco impacto del canon petrolero en el desarrollo de la región Loreto, período 2001 - 2009.

CAPITULO VI: CONCLUSIONES

1. Referente a los recursos financieros que brinda el canon, en el periodo 2001-2009, tenemos las siguientes conclusiones:
 - a. Son recursos frágiles, ya sea por su permanencia en el tiempo al provenir de actividades productivas con recursos agotables o por estar su precio sujeto a los cambios del mercado internacional. La producción se ha reducido en 50% y el precio del petróleo se ha duplicado. En el 2008 el precio del barril llegó hasta US\$ 86.
 - b. Hasta el 2008, la tendencia de los ingresos totales, en las dos monedas, fue creciente, y en el 2009 se produce una fuerte caída. Comparando los años 2009 y el 2001, en nuevos soles se observa un reducción de cerca del 11%. En dólares norteamericanos, casi no ha habido variación.
 - c. El monto recibido por cada uno de las instituciones de Loreto es significativamente importante. El gobierno regional de Loreto recibió US\$ 322 millones, mientras que los gobiernos locales recibieron US\$ 248 millones. La UNAP, recibió US\$ 31 millones, y el IIAP, superó los US\$ 18 millones.
 - d. Se observa el cumplimiento de los porcentajes establecidos en la Ley 24300 para cada una de las instituciones involucradas en la recepción
 - e. Respecto a la distribución entre las provincias, Maynas, Loreto, Ramón Castilla y Requena mantienen la distribución en el periodo de tiempo. Se observa una pequeña reducción en el caso de la provincia de Ucayali, de 13.1% a 12.8%. La provincia del Datem del Marañón, de 4.3% pasó a tener 5.3%.
 - f. Se observa que en la mayoría de las provincias la distribución del canon no se está haciendo de acuerdo al tamaño poblacional. En la provincia de Loreto estos dos indicadores están distanciados, 13.7% y 7.00%. Hecho similar sucede con las provincias de Maynas, Ucayali y Ramón Castilla.

- g. No existe un criterio uniforme de distribución al interior de cada provincia. En la provincia del Datén del Marañón, la administración municipal provincial recibe el 20% y los municipios distritales el 80%; mientras que en Manas, y Requena está asignación es ligeramente superior al 25%. Pero, la provincia de Alto Amazonas presenta una diferencia abismal respecto a las otras, recibiendo la administración provincial el 48.4%, y en la provincia de Ramón Castilla la administración provincial el 41.3%.
2. Respecto al desarrollo regional, se tienen las siguientes conclusiones:
- a. Se observa una pérdida de Loreto en la participación del mercado nacional de producción, reduciéndose del 2.33% al 1.95%.
 - b. Loreto es una región que vive de los servicios gubernamentales, los servicios del transporte y el comercio. La actividad con mayor crecimiento ha sido transportes y comunicaciones, con 112.2%. La siguiente actividad es la de servicios gubernamentales, con 110.8%. Otra actividad con gran crecimiento ha sido el comercio, con 104.3%. Las actividades productivas han tenido bajo performance en la región. La agricultura y la pesca se realizan en las zonas rurales.
 - c. El comercio ha pasado a ser la actividad económica más importante en la región, del 14.6% en el 2001 al 16.9% en el 2009. Lo cual afirma que Loreto es una región comercial. La siguiente actividad importante es la minería, y en ella el sector hidrocarburos. El servicio gubernamental ha tenido un crecimiento sostenido en el periodo de tiempo, pasando del 9.9% al 11.9%.
3. Respecto a las competencias institucionales, tenemos:
- a. La mitad de la población siente que está abandonado por el Estado en sus problemas de educación, salud, seguridad y otros. Cerca del 10% de la población percibe con regular o mucha cercanía al gobierno nacional en la solución de sus problemas. Respecto al gobierno regional, crece esta percepción

al 25%. El gobierno local provincial tiene cerca al 48%, y el gobierno local distrital llega al 50%.

- b. Hay un alto nivel de duplicidad de funciones entre todos los niveles de gobierno. El 87.5% considera que muchas veces o alguna vez se ha producido duplicidad entre el gobierno nacional y el regional. Similar opinión, el 87.5%, se mantiene del gobierno regional con el gobierno local provincial. Esta percepción crece cuando se trata del gobierno regional y los municipios distritales, llegando al 97%. Y entre el gobierno provincial y el distrital, se reduce a cerca del 66%.
- c. Es reducida la buena situación que presentan las diferentes instituciones para obtener delegación de funciones y ejercitarla con eficacia y eficiencia. Quien presenta mejor performance es el gobierno regional, alrededor del 75% considera que su situación actual es regular o buena para recibirla. Los gobiernos locales provinciales están alrededor del 35%, y los gobiernos locales distritales alrededor del 22%.
- d. Los funcionarios que trabajan en las instituciones públicas presentan mejores capacidades entre todos los grupos ocupacionales, el 28.1% tiene buenas capacidades. Esto se reduce cuando se trata de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, con el 12.5%. El personal técnico alcanza solo al 6.3%. El problema se agrava cuando se trata del personal administrativo, más del 90% tiene pésima o algo malo sus capacidades.
- e. Las instituciones públicas han tenido significativos recursos financieros para cumplir con sus funciones, así lo señala el 84%. Solo el 9.4% considera que ha sido regular la disponibilidad de tecnología para trabajar en sus funciones. Se agrava algo más el problema cuando se trata de la ausencia de los recursos de tecnologías de información. El problema es mucho más intenso cuando se trata del conocimiento del mercado.
- f. Todas las actividades de educación: primaria, secundaria, tecnológica y universitaria, presentan similar comportamiento. En los cuatro sectores, quienes opinan que la situación actual no ha cambiado respecto al pasado, es decir no ha

habido cambios, sus respuestas se ubican entre un rango del 60% y el 75%. La comunicación televisiva presenta alguna mejora o buena mejora, entre ambos alcanzan más del 90%.

- g. La comunicación virtual en la región Loreto presenta alguna mejora, cerca del 40%. En el tema de la energía eléctrica hay una mejora significativa, alrededor del 70% considera que hay alguna mejora en el sistema eléctrico de las ciudades; pero, en el tema del sistema eléctrico en el medio rural solo el 40% considera que hay alguna mejora.
- h. En el tema de carreteras para el transporte entre varias localidades alrededor del 70% considera que han habido algunas mejoras. Respecto a los puertos fluviales se ha hecho muy poco, el 50% considera que sigue igual a los años anteriores, y más del 40% considera que ha empeorado.
- i. En los temas de limpieza pública y desarrollo urbano, la situación sigue igual a años anteriores. Más del 50% considera que sigue igual la limpieza pública de las ciudades, y más del 60% considera que sigue igual el desarrollo urbano.
- j. Más del 50% considera que empeoró la situación del agua potable en las ciudades de la región, a pesar de la fuerte inversión del Estado que se ha hecho especialmente en la ciudad de Iquitos. Situación similar ocurre en el tema del desagüe en las ciudades. La situación se agrava cuando se toca el tema del sistema de desagüe en el medio rural, el 90% considera que empeoró.
- k. La salud en el medio urbano presenta buen performance respecto a años anteriores. Cerca del 10% considera que hay buena mejora y cerca del 60% expresa que algo mejor. La situación es diferente cuando se trata de la salud en el medio rural. Cerca de la mitad considera que la situación empeoró, y algo menos al otro 50% señala que la situación actual es similar a años anteriores.
- l. La situación es crítica en el tema de la seguridad, tanto a nivel urbano como en el medio rural. En ambos casos, más de la mitad considera que la situación actual empeoró respecto a años anteriores.

CAPITULO VII: RECOMENDACIONES

1. Referente a la fragilidad de los recursos del canon, se recomienda la promoción de nuevas inversiones en la actividad petrolera en la región Loreto, a cargo del Gobierno Regional de Loreto.
2. Es importante cumplir con los porcentajes establecidos en la Ley 24300 para cada una de las instituciones. Ello crea un clima de respeto entre las instituciones públicas. De igual manera, se sugiere mantener en el tiempo los porcentajes de distribución ente las provincias, para contribuir al planeamiento de largo plazo.
3. Se requiere recuperar la participación del mercado nacional de producción, y para ello es necesario impulsar más actividades, además de las que han tenido crecimiento como los servicios gubernamentales, los servicios del transporte y el comercio. Especial énfasis debería ponerse en la agricultura y la pesca, para promover el desarrollo de las zonas rurales.
4. Los diferentes niveles de gobierno deberían mantener su cercanía con la población especialmente referido a los problemas de educación, salud, seguridad y otros. Debe tratar de evitarse la duplicidad de funciones entre todos los niveles de gobierno.
5. Debería incrementarse las capacidades de las diferentes instituciones para obtener delegación de funciones y ejercitarla con eficacia y eficiencia, y manteniendo un grupo de funcionarios más allá de los periodos tiempo que dura un mandato de un gobernante regional o local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Arteaga Geldres, Irma y Castro Gutiérrez, José. (2004). Análisis de los criterios de distribución del canon. Centro de Investigación Parlamentaria Disponible en: www.cip.gob.pe.

Aráoz, Mercedes. 2010.

MEF insiste en que es injusta la distribución del canon. Diario *Gestión*, 14 de setiembre del 2010, pago. 5.

Base, Akashi, 2002.

Metas del desarrollo, Medir, Gerald; y Siglita, Joseph. En *Fronteras de la economía del desarrollo, el futuro en perspectiva*. Editorial Alfa omega, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial. Primera edición. Colombia.

Banco Mundial. 2006.

Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). Disponible en <http://www.bm.org>.

Constitución Política del Perú, 1993.

Disponible en <http://www.gacetajuridica.com.pe>

Decreto de Urgencia 027-98, 22 de junio de 1998.

Disponible en <http://www.gacetajuridica.com.pe>

Decreto Ley 21678, 3 de noviembre de 1976.

Creación del canon. Disponible en <http://www.gacetajuridica.com.pe>

Fondo Monetario internacional, 2001.

Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2001. Edición en español División de Español Departamento de Tecnología y Servicios Generales

Frank, Jonás (2011).

Se requiere un Estado eficiente para sostener alto crecimiento. Diario Gestión, 30 de marzo del 2011, pago. 3.

Guígale, Marcelo; Fretes-Civil, Vicente; y Merman, John. 2006.

Perú, la oportunidad de un país diferente, prospero, equitativo y gobernable. Banco Mundial, Oficina de Lima, Perú. Disponible en: www.bancomundial.org.pe.

INEI, 2000.

Metodologías estadísticas: Metodología para la Medición del Índice del Desarrollo Humano en el Perú. Año 1, No. 5, febrero 2000.

INEI, 2010.

Producto Bruto Interno por departamento, 2001-2009. Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Talleres de la Oficina Técnica de Administración del INEI. Lima, Perú.

Kuczynski, Pedro Pablo. 2003.

Reformando el Estado. En: Después del Consenso de Washington, relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina. Centro de Información, Universidad de Ciencias Aplicadas. Lima, Perú.

Koontz, Harold; y Weihrich, Heinz. 1998.

Administración: una perspectiva global. Editorial McGraw-Hill. Sexta edición. México.

Ley 26385, del 15 noviembre de 1994.

Disponible en <http://www.gaceta.jurídica.com.pe>

Ley 23538, 24 de noviembre de 1982.

Disponible en <http://www.gaceta.jurídica.com.pe>

Ley 24300, 5 de septiembre de 1985.

Disponible en <http://www.gaceta.jurídica.com.pe>

Ley 26390, 16 de noviembre de 1994:

Disponible en [http://www.gaceta jurídica.com.pe](http://www.gacetajuridica.com.pe)

Manco Zaconetti, Jorge. 2001.

“El canon petrolero en cuestión”. Revista Actualidad Económica. Septiembre de 2001.

Ministerio de Energía y Minas.2010.

Importancia del Canon petrolero para Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali y Huánuco. Proyecciones 2010

Ray, Debraj. 1998.

Economía del desarrollo. Antonio Bosch editor, primera edición en castellano, título original de la obra: Development Economics, Barcelona.

Sagasti, Francisco; Patrón, Pepi; Lynch, Nicolás, y Hernández, Max. 1996.

Democracia y buen gobierno, Agenda Perú. Editorial APOYO, Lima.

Stiglitz, Joseph. 2000.

La economía del sector público. Antonio Bosch editores, Tercera edición. España.

Vargas, Braulio. 2004. *Políticas públicas locales y de desarrollo*. En: Cuadernos de difusión, ESAN, Año 9, No. 17, diciembre 2004, Lima, Perú.

Valera, Rony. 2000.

Propuesta de gobierno 2001-2010. Documento de trabajo, entregado a medios de comunicación. Iquitos, Perú.

Zeballos Gámez, Washington. 2004, propuestas de modificaciones a la legislación del canon, Congreso de la República.

Anexo 01

Hoja de datos del sector

Tabla 1: Ingresos por canon por tipos de monedas – Región Loreto

Año	En soles	Índice	En dólares	Índice

Tabla 2: Precio internacional de petróleo.

Tipo de petróleo	Año 1	Año 2	Año 3	Año n

Tabla 3: Tamaño territorial y poblacional, por provincia y por distrito de la región Loreto.

Provincia	Tamaño territorial	Tamaño poblacional	Magnitud de la pobreza
Distrito	Tamaño territorial	Tamaño poblacional	Magnitud de la pobreza

Anexo 02

Cuestionario de opinión a profesionales

Instrucciones: La universidad busca contribuir con propuestas para el desarrollo de la región y sus instituciones públicas.
Agradeceré contestar este cuestionario. Encerrar en un círculo cada número de respuesta.
(Puede responder varias alternativas)

I. CRITERIO DE SUBSIDIARIDAD:

Señale la cercanía que tienen las instituciones públicas con el problema de la población:	Ninguna cercanía	Alguna cercanía	Regular cercanía	Mucha cercanía
1. El gobierno nacional.	1	2	3	4
2. El gobierno regional.	1	2	3	4
3. El gobierno local provincial.	1	2	3	4
4. El gobierno local distrital.	1	2	3	4

Señale la duplicidad de actividades que ha observado en el trabajo de las instituciones públicas de la región:	Muchas veces	Algunas veces	Una vez	Nunca observe
5. El gobierno nacional con el gobierno regional.	1	2	3	4
6. El gobierno regional con el gobierno local provincial.	1	2	3	4
7. El gobierno regional con el gobierno local distrital.	1	2	3	4
8. El gobierno local provincial con el distrital.	1	2	3	4

II. CRITERIO DE SELECTIVIDAD Y PROPORCIONALIDAD:

Señale la situación en que se encuentran las instituciones públicas de la región para recibir mas funciones:	Pésima situación	Algo malo	Regular situación	Buena situación
9. El gobierno regional.	1	2	3	4
10. El gobierno local provincial.	1	2	3	4
11. El gobierno local distrital.	1	2	3	4

Señale como se encuentran las capacidades de las instituciones públicas de la región en:	Pésima capacidad	Algo malo	Regular capacidad	Buena capacidad
12. Capacidades de sus autoridades.	1	2	3	4
13. Capacidades de sus funcionarios.	1	2	3	4
14. Capacidades de su personal técnico.	1	2	3	4
15. Capacidades de sus trabajadores administrativos	1	2	3	4

III. CRITERIO DE PROVISIÓN:

Señale la disposición que han tenido las instituciones públicas para cumplir sus funciones:	Ningún recurso	Algunos recursos	Regular recursos	Muchos recursos
16. Recursos financieros.	1	2	3	4
17. Tecnología de comunicaciones.	1	2	3	4
18. Tecnología de información.	1	2	3	4
19. Conocimiento del mercado.	1	2	3	4

IV. CRITERIO DE CONCURRENCIA:

Califique a las actividades publicas, en promedio, en nuestra región en:	Empeoro	Sigue igual	Algo mejor	Buena mejora
20. Salud urbana	1	2	3	4
21. Salud en el medio rural.	1	2	3	4
22. Comunicación televisiva.	1	2	3	4
23. Comunicación virtual.	1	2	3	4
24. Sistema eléctrico en ciudades	1	2	3	4
25. Sistema eléctrico en el medio rural	1	2	3	4
26. Carreteras para transporte vehicular.	1	2	3	4
27. Puertos fluviales en las ciudades.	1	2	3	4
28. Limpieza pública en las ciudades.	1	2	3	4
29. Desarrollo urbano.	1	2	3	4
30. Educación primaria.	1	2	3	4
31. Educación secundaria.	1	2	3	4
32. Educación tecnológica superior.	1	2	3	4
33. Educación universitaria.	1	2	3	4
34. Seguridad ciudadana rural.	1	2	3	4
35. Seguridad en el medio rural.	1	2	3	4
36. Agua potable en ciudades.	1	2	3	4
37. Sistema de desagüe en ciudades.	1	2	3	4
38. Sistema de desagüe en el medio rural.	1	2	3	4

ANEXO 3: MATRIZ DE ESTUDIO

Título: “Impacto del canon petrolero en el desarrollo de la región Loreto, periodo 2001-2009”.

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPOTESIS	Variable	Indicadores	Índices
<p>GENERAL</p> <p>¿Cuánto impactó el uso de los recursos financieros por canon petrolero en el desarrollo de la región Loreto, periodo 2001 - 2009?.</p> <p>ESPECIFICOS</p> <p>¿Cómo ha sido el comportamiento de los recursos financieros por canon petrolero en la región Loreto, periodo 2001 - 2009?</p> <p>¿Qué políticas de Estado en inversión pública se han tenido con los recursos financieros por canon petrolero en la región Loreto, periodo 2001 - 2009?.</p> <p>¿Qué resultados presenta el desarrollo en la región Loreto, periodo 2001 - 2009?</p>	<p>OBJETIVO GENERAL</p> <p>Estudiar el impacto de los recursos financieros por canon petrolero en el desarrollo sostenible de la región Loreto, periodo 2001 - 2009.</p> <p>OBJETIVOS ESPECIFICOS</p> <p>a. Describir el comportamiento de los recursos financieros por canon petrolero en la región Loreto, periodo 2001 - 2009.</p> <p>a. Determinar las políticas de Estado en inversión pública que se han tenido con los recursos financieros por canon petrolero en la región Loreto, periodo 2001 - 2009.</p> <p>b. Estudiar los resultados que presenta el desarrollo en la región Loreto, periodo 2001 - 2009.</p>	<p>GENERAL</p> <p>Los recursos financieros por canon petrolero han tenido alto impacto en el desarrollo de la región Loreto, periodo 2001 - 2009.</p> <p>ESPECÍFICOS</p> <p>El comportamiento de los recursos financieros por canon petrolero en la región Loreto, periodo 2001 - 2009, ha sido creciente.</p> <p>Las políticas de Estado en inversión pública que se han tenido con los recursos financieros por canon petrolero en la región Loreto, periodo 2001 - 2009, han sido satisfactorias.</p> <p>Los resultados de desarrollo en la región Loreto, periodo 2001 - 2009, han mostrado crecimiento.</p>	Canon petrolero	1. Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> - Ingreso por periodo de tiempo. - Ingreso por tipo de moneda. - Variabilidad del precio de mercado internacional del barril de petróleo. - Gasto relacionado con el tamaño territorial. - Gasto relacionado con la población total. - Gasto relacionado con la pobreza.
				2. Política pública de inversión.	<ul style="list-style-type: none"> - Destino por sector económico. - Destino por partida de gasto. - Destino por prioridad de gasto.
				3. Producción	<ul style="list-style-type: none"> - Participación regional en el PBI nacional. - Participación sectorial en el PBI regional. - Volúmenes de producción. - Tendencia de la producción.
				4. Competencias institucionales	<ul style="list-style-type: none"> - Criterio de subsidiaridad. - Criterio de selectividad. - Criterio de provisión. - Criterio de concurrencia.