Documento de Trabajo

Fondos de Desarrollo Regionales

Instrumentos para construir jurisdicciones sostenibles

GCF task force 10 YEARS

Mecanismos de Desarrollo Alternos

Fondos de Desarrollo Regionales:

Instrumentos para construir jurisdicciones sostenibles

GCF task force 10 YEARS

Mecanismos de Desarrollo Alternos

Fondos de Desarrollo Regionales: Instrumentos para construir jurisdicciones sostenibles

© MDA- Mecanismos de Desarrollo Alternos

El presente documento se realizó en el marco de las actividades de la Coordinación Perú del Grupo de Trabajo de los Gobernadores por el Clima y los Bosques (GCF Task Force) con el apoyo del Gobierno de Noruega.

Coordinación del GCF Task Force en Perú: Víctor Galarreta
Sistematización de contenidos: Hugo Wiener
Aportes técnicos: Daniel Coronel e Ivan Alcántara
Edición: Pierre Encinas

Mecanismos de Desarrollo Alternos (Calle Miguel Dasso 134, Oficina 402)
Primera Edición
Lima, Perú. septiembre, 2018

Tabla de Contenido

Resumen Ejecutivo 2
Las fuentes 4
Canon y sobre canon 4
Exoneraciones tributarias 8
Situación de los fondos regionales actuales 10
Origen de los Fondos de Desarrollo Amazónico 10
Fideicomiso 14
FONDESAM Ucayali 17
FONDESAM San Martín 23
FONDO REGIONAL DEL AGUA, Piura 25
Recomendaciones para contar con fondos regionales promotores de jurisdicciones sostenibles 26
Fortaleciendo la gestión de los fondos regionales 27
Fuentes y referencias 32

Resumen Ejecutivo

No existe una transición posible hacia el desarrollo bajo en emisiones si los gobiernos subnacionales no tienen las capacidades financieras para implementar políticas y estrategias. Los recursos públicos dirigidos a los gobiernos regionales son escasos para la magnitud de los cambios requeridos; también lo son los recursos de la cooperación internacional que muchas veces son catalizadores de cambios pero no aseguran su continuidad luego de la intervención. La instalación de una fondo de fomento regional con estándares socio-ambientales es claramente una necesidad para el objetivo de construir jurisdicciones sostenibles. Una vía para este objetivo son los fondos de desarrollo regionales – cuyo marco legal existe así como experiencias con alto potencial - que pueden convertirse en el instrumento de fomento que los gobiernos regionales requieren para direccionar recursos para proyectos de desarrollo sustentable y también articularse en alianzas con el sector privado para destrabar el acceso a crédito a los actores del territorio.

Pese al interés de las regiones en fortalecer estos fondos, la obtención de recursos de operación (fondeo) es el principal cuello de botella actual. Es importante que los fondos regionales cuenten con una masa crítica de recursos financieros que les permita implementar los objetivos planteados. No obstante, este reto tiene también una directa vinculación con la inconclusa descentralización fiscal, tarea pendiente del proceso de descentralización peruano, que asegure que los gobiernos regionales no solo cuenten con recursos de gasto público sino con capacidades autónomas de manejo financiero estratégico de su territorio.

¿Cómo plantear una solución factible a este cuello de botella?. En el 2005 se negoció con el Gobierno regional de San Martín, la sustitución de las exoneraciones e incentivos tributarios creados por la Ley de Promoción de la Amazonía, por una entrega equivalente de los recursos que se recaudarían y que debían destinarse a inversión directa en la región. En este caso se trataba de recursos determinados que generarían un flujo continuo esperado por 50 años. Se reconocía así la participación de los gobiernos regionales en el flujo de tributos que se recaudara en el futuro. Aunque estos fondos inicialmente fueron pactados para ser destinados a obras específicas, tuvieron una característica distintiva con relación al canon. No los retenía el Tesoro, sino que eran depositados en un Fideicomiso, un patrimonio autónomo, cuyo titular (el Fideicomitente) era el propio Gobierno Regional. De estos fondos se podía retirar anualmente, una suma e incorporarla al presupuesto regional para la ejecución de proyectos de inversión pública. En tanto los fondos permanecieran en el Fideicomiso, la función del Fiduciario, en este caso COFIDE, era rentabilizar los saldos.

Con base en este acuerdo establecido por ley, el Gobierno Regional San Martín creó el Fondo de Desarrollo Amazónico (FONDESAM) que en términos prácticos es el Fideicomiso en el cual se acumulan los recursos transferidos año a año, por el Gobierno Central y que provienen de la sustitución de las exoneraciones e incentivos tributarios que quedaron sin efecto en esa región. La iniciativa fue seguida por otros dos gobiernos regionales, Ucayali y Amazonas. Sin embargo, una resolución del Tribunal Constitucional anuló la ley que había pretendido extender el esquema de San Martín a las otras circunscripciones amazónicas. A pesar de esta contrariedad, Ucayali continuó adelante con su propio Fideicomiso, FONDESAM, aplicando recursos del canon

y sobrecanon. Con base en una norma específica anterior, destinó parte de sus recursos para conferir garantías sobre créditos otorgados por entidades financieras, especialmente productores de palma. Las experiencias de San Martin y Ucayali señaladas muestran que: i) es posible destinar recursos públicos identificados para crear una banca de fomento pública de nivel regional y ii) qué esta puede destinarse a promover no solo proyectos de inversión pública tradicionales sino también, por ejemplo, apoyar en el acceso al crédito a pequeños productores.

Es necesario colocar en la agenda regional la conveniencia de sustituir completamente las exoneraciones e incentivos en la Amazonía por fondos para las regiones. Un esquema perfeccionado de lo avanzado en San Martín y Ucayali crearía enormes oportunidades pues posibilitaría avanzar en la línea de la descentralización fiscal y contar con un instrumento financiero para la inversión regional o local, para obtener crédito blando y donaciones de entidades públicas y privadas interesadas en contribuir al desarrollo de jurisdicciones sostenibles y al el enfoque de protección, producción e inclusión. Asimismo, el Fondo Regional del Agua Forasan de Piura – destinado para la retribución de pago por servicios ecosistémicos hídricos - es también un indicador que las regiones están construyendo capacidades para esta transición a la sostenibilidad.

Desde agosto del 2014, los gobiernos amazónicos agrupados en el CIAM y Piura, suscribieron la Declaración de Río Branco en Brasil, que alentaba desde las circunscripciones subnacionales, a pensar en la conservación de los bosques, uno de los mayores sumideros y reservas de biodiversidad del mundo, desde fuera del bosque, como una unidad territorial compleja. El concepto de jurisdicciones sostenibles, adoptado por los gobiernos amazónicos peruanos y Piura, es definido como una fase de transición al desarrollo sostenible, en el cual, las autoridades elegidas o las que aspiran a serlo, están convencidas o en camino de estarlo, y en cualquier caso, suficientemente sensibilizadas, para asumir que deben liderar una forma de gestión de la actividad productiva y de consumo, que esté enfocada a preservar o reponer, la base material de vida para las generaciones futuras (Earth Innovation Institute, 2017). La transición es el camino de un territorio donde el accionar de sus habitantes se enverdece, que asume compromisos de bajar las emisiones de carbono (LED) en consonancia con la contribución nacional comprometida en los acuerdos globales climáticos que consolidaría el Acuerdo de Paris del 2015 para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

La creación o fortalecimiento de fondos regionales crea un marco de gestión autónoma y responsable de recursos públicos que, permite potenciar el accionar de los gobiernos subnacionales y tomar el comando de algunas actividades centrales que son las que pueden contribuir mejor al desarrollo sostenible planteado en la Declaración de Rio Branco. Para este fortalecimiento se recomienda: realizar la gestión de los fondos a través de los **fideicomisos** con instituciones especializadas (como Cofide) que permite un uso adecuado y eficiente de los recursos; trabajar sobre los esquemas procedimentales públicos que aseguren un **sistema de control** sin evadir las normas presupuestales o del gasto e inversión; mantener una gobernanza supervisada por un **Consejo Directivo conformada por la administración regional** pero coordinada por un **gerente especializado** que facilite la consistencia entre los objetivos públicos y la operación del o los fideicomisos así como la rendición de cuentas y el apalancamiento de recursos.

El funcionamiento de los fondos regionales no garantizan *per se* que sean agentes de fomento del desarrollo sostenible jurisdiccional. Actualmente los fondos existentes , de acuerdo a su marco legal, se destinan a proyectos públicos principalmente de infraestructura y facilitar el acceso al crédito a productores sin ningún tipo de condicionantes socio-ambiental. Por ello, se requiere que tanto a nivel de su operatividad como en sus objetivos estratégicos se establezcan criterios de selectividad en el uso o asignación de recursos. Por el lado de la inversión publica, esta la enorme necesidad de destinar recursos a **proyectos públicos de infraestructura de verde** (plantaciones, infraestructura de contención de riesgos, ciudades sostenibles, etc.). Por el otro lado, sin necesariamente ofrecer créditos directos a los productores que puede tener costos de transacción altos, se puede diseñar **instrumentos de garantía a cadenas de valor agropecuarias** que reduzcan o destraben el acceso a crédito por parte de instituciones privadas. En ambos casos, se **requiere ajustes en las ordenanzas de creación de los Fondesam** para que sean incluidos – o priorizados- en su mandato. San Martín ha avanzando en esta línea modificando la ordenanza para el financiamiento de proyectos públicos o públicos privados para en el marco de la estrategia marca San Martín Región (que tiene atributos socio-ambientales verificables) y Ucayali ha tenido una incipiente experiencia de garantía de crédito condicionado (aunque no lo ha incluido en su marco normativo).

Las fuentes

En esta sección se reconstruye la historia del canon y los acuerdos adoptados con el gobierno de San Martín con relación al canje de exoneraciones e incentivos por recursos determinados, para identificar los espacios para asegurar fuentes sostenibles de fondeo de agencias de fomento del desarrollo regional.

Canon y sobre canon

La puesta en producción de los yacimientos petrolíferos encontrados en Loreto dio también inicio a la creación de una renta en forma de gravamen a favor del territorio del cual se extraía esta riqueza natural y no renovable. A inicios de 1976, a poco de iniciarse la segunda fase del gobierno militar con la presidencia de Morales Bermúdez, se dictó el Decreto Ley N° 21678, que creó el canon. Este fue establecido en el 10 por ciento del valor de la producción de hidrocarburos. Al fundamentarse la ley se argumentaba que Loreto por «su especial condición geográfica, sufre una situación de aislamiento que dificulta su desarrollo».

Como se aprecia, esta norma pionera no incidía en los derechos del territorio sobre su riqueza, sino que proponía compensar la desconexión que afectaba a la Amazonía y que encarecía la actividad económica y la vida de sus habitantes. El canon fue establecido por diez (10) años y se encargó a la empresa pública Petróleos del Perú (PETROPERÚ) que era el titular de los derechos de explotación de las concesiones de hidrocarburos conducidas directamente por ella o gestionadas por empresas o consorcios contratistas. El decreto del canon establecía que esta renta *ad valorem* debía ingresar al Tesoro Público y se aplicaría al desarrollo socio-económico del Departamento «de acuerdo a los Planes que para tal fin establezcan, coordinadamente, el Instituto Nacional de Planificación y el Organismo de Desarrollo

de la zona». Recuérdese que entonces la administración de los departamentos era totalmente dependiente del Gobierno Central.

También el gobierno militar impuso una contribución del 3% del valor de compra del oro por parte del entonces banco de fomento Minero en Madre de Dios (ley 22916). Estos recursos debían ser destinados a financiar las actividades del Organismo de Desarrollo del departamento que representaba al Gobierno Central.

Con el segundo gobierno de Fernando Belaunde se incluyó en la ley de presupuesto del año 1982, un sobre canon de 2.5% del valor de la producción petrolera de la selva, destinado a financiar a la Corporación Departamental de Desarrollo de Ucayali (nº 23350). Cerrando ese año, el Congreso aprobó la Ley 23538 que extendió el beneficio del canon hasta la extinción del recurso y precisando que los fondos generados por esta renta constituían ingreso propio intangible de Loreto. Su Corporación Departamental de Desarrollo era la encargada de su administración. Por ley 23630 se amplió este beneficio a los departamentos de Piura y Tumbes por la explotación del petróleo y gas en sus territorios.

Para entonces el argumento no era el aislamiento de la Amazonía. La Constitución de 1979 en su capítulo sobre recursos naturales, incluyó el artículo 121 en el cual se consagró el derecho de los territorios donde se ubican los recursos naturales, a «una participación adecuada en la renta que produce su explotación». El artículo precedente, el 120 establecía que el Estado debía impulsar el desarrollo de la Amazonía y lo instaba a otorgarle regímenes especiales cuando lo requiriera.

En 1985 cuando se estrenaba el primer gobierno de Alan García, se reglamentó el articulado constitucional estableciendo que por renta debía entenderse todos los impuestos directos percibidos por el Estado por la explotación de los recursos naturales y no exclusivamente de los hidrocarburos (ley 24300). De estos impuestos «no menos del 20%» debían ser destinados a los territorios fijándose por decreto supremo el porcentaje de participación en cada caso. Este debía ser abonado mensualmente en una cuenta intangible en el Banco de la Nación denominada "Participación en la Renta de Explotación de Recursos Naturales".

Asimismo, la ley estableció que el porcentaje fijado para cada recurso, no menor a 20 por ciento, debía ser distribuido entre los municipios provinciales (40 por ciento), las regiones (40 por ciento) y el fondo de compensación regional (20 por ciento) que se asignaba a los territorios sin recursos. Esto no aplicaba al canon de 10 por ciento y sobrecanon de 2.5 por ciento vigentes entonces y asociados a la explotación de hidrocarburos. Se creaba en cambio, una participación adicional del 4 por ciento de la renta por oro en Madre de Dios, y petróleo y gas en Ucayali, Loreto, Piura y Tumbes para incrementar este fondo de compensación regional.

Del canon y sobrecanon de hidrocarburos destinado a los territorios de donde eran extraídos, la quinta parte debía aplicarse del siguiente modo: 12 puntos porcentuales para un fondo fideicomiso administrado por el Banco Agrario destinado a créditos promocionales en favor de la agricultura del departamento. La tasa de interés de estos préstamos –se precisaba- sería la mitad al fijado por el BCRP para los créditos agropecuarios y el monto máximo, el equivalente a 12 unidades impositivas tributarias

(UIT). Del resto, 5 puntos para las universidades públicas locales y 3 para el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP).

En mayo de 1992, después de cerrado el Congreso, se decretó el estado de liquidación de los cinco bancos estatales de fomento (agrario, industrial, minero, vivienda e hipotecario). Con el cierre del Banco Agrario, el fideicomiso quedó en suspenso. En noviembre 1994, la Ley 26385 autorizó a los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) que habían sustituido a los gobiernos regionales instalados en 1990[1], a disponer de sus fondos acumulados y los que se captaran en el futuro, para destinarlos a programas promocionales de crédito a productores agrarios, pecuarios y pesqueros. Estos debían ser canalizados por convenios u otros mecanismos con la correspondiente tasa de Interés, o ejecutar obras de infraestructura en apoyo a estos mismos productores.

En 1998 el Decreto de Urgencia 27 precisó para Ucayali, que los porcentajes a aplicar por concepto de canon y sobrecanon sobre el valor de la producción total de petróleo y gas en ese departamento, eran 10% y 2.5% respectivamente. El sobrecanon estaba destinado a Loreto del mismo modo que el sobrecanon a Loreto se destinaba a Ucayali.

Casi ocho años después, la Ley 28699 (febrero 2006) precisó que la distribución de los fondos de canon y sobrecanon en Ucayali debía hacerse con base en los indicadores de población del departamento, necesidades básicas insatisfechas y los niveles de producción de hidrocarburos por circunscripción. El 10 por ciento era para la municipalidad distrital y 20 por ciento para la municipalidad provincial, en cuyas circunscripciones se explotaba el recurso; 40 por ciento entre los restantes municipios del departamento y 20 por ciento para la administración regional. Finalmente, 5 por ciento para las universidades nacionales, 3 por ciento para los institutos tecnológicos públicos y 2 por ciento para el IIAP.

En la Constitución de 1993 el articulado referido a los recursos naturales aparece asociado a la gestión del ambiente y se reitera el apoyo promocional al desarrollo de la Amazonía (art. 69) con la precisión que debe ser sostenible. En cambio, la referencia a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales es tratada en el artículo 77 sobre el Presupuesto Público con el siguiente tenor: «corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon»[2]

---

[1] La Constitución de 1979 establecía que los gobiernos regionales debían estar constituidos por una asamblea regional, un consejo regional y la presidencia de este consejo. El Plan Nacional de Regionalización fue aprobado en 1983, y la Ley de Bases de la Regionalización en 1988. Las leyes de creación de 12 regiones la mayoría de las cuales integraban más de un departamento, se aprobaron en 1989 y en 1990 se instalaron los gobiernos regionales por elección, siendo cerrados en abril de 1992 junto al Congreso. En ese punto se retornó a una administración departamental a través de las CTAR (Contraloría General de la República, 2014)

[2] Este es el texto de la Ley de Modificación Constitucional 26472 de 1995. En el texto original de la Constitución se decía «participación adecuada de del impuesto a la renta» lo que fue reemplazado por «participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado». Los artículos 193 inciso 6 y 196 inciso 7 establecen que los gobiernos regionales y municipales cuentan entre sus bienes y rentas, los recursos asignados por concepto de canon.

Recién en julio 2001, con el gobierno de transición de Valentín Paniagua, se aprobó lo que se podría definir como la ley orgánica del canon que regulaba el mandato constitucional (Nº 27506)[3]. Esta definió al canon como «la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales».

La norma precisó que cualquier beneficio o incentivo tributario al que pueda acogerse quien explote el recurso no afecta la parte correspondiente al canon que será depositado en cuentas especiales en el Banco de la Nación. Estableció que el canon se aplicaba a la explotación de recursos minerales metálicos y no metálicos, y se creaba por la extracción del gas natural y condensado de gas (gasífero), de explotación de recursos hidrobiológicos y forestales o aprovechamiento de hidroenergía. El canon constituía el 50% del total de los ingresos y rentas que pagaran los titulares de los derechos de explotación.

También estableció la forma de distribución de estos recursos que fue ajustada en sucesivas normas y que se resume en: 10 por ciento para los distritos y 25 por ciento para las provincias donde se encuentra el recurso; 40 por ciento para las otras municipalidades de la región y el 25 por ciento restante para el gobierno regional. Estos fondos debían ser «utilizados exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local». Los gobiernos regionales debían entregar de su parte, un quinto (veinte por ciento) a las universidades públicas de su circunscripción para inversión en investigación científica y tecnológica.

Esta ley de canon no modificó el canon aplicado a petróleo y gas asociado que venía siendo regulado desde la segunda parte de los años 70 como se ha indicado. El canon y sobrecanon se mantuvo en el 12.5 por ciento de los ingresos que pasó a administrar Perupetro que es la agencia que creó el Estado para la gestión de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos en el Perú. Recién en julio de 2013 se uniformizó este canon con los demás recursos (Ley 30062). Así se estableció que el 50 por ciento del impuesto a la renta de las empresas que realizan actividades de explotación de petróleo y gas mediante contratos de licencia o contratos de servicios. De ese total, tres cuartas partes constituían el canon y el resto sobrecanon. Este cambio no alcanzó a las explotaciones en curso cuyo canon aumentó a 15 por ciento y el sobrecanon a 3,75 por ciento.

La distribución del canon y sobrecanon petrolero es como sigue (expresado en porcentaje del total):

Tabla 1. Distribución canon y sobrecanon

Región	Loreto	Ucayali		Piura	Tumbes	Huánuco
	C y S	C	S	C y S	C y S	C y S
Gobierno Regional	52	20	52	20	20	
Universidad Nacional	5	5	5	5	5	
IIAP	3	2	3			
Inst. Superior Tecnológico		3		5	5	

[3] Con algunas precisiones en la ley 28077.

Gobiernos locales	40	70	40	70	70	100
Distrito de extracción		10				
Provincia de extracción		20		20	20	
Resto de la Región		40		50	50	

C=Canon, S= sobrecanon. Puerto Inca en Huánuco
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia

Exoneraciones tributarias

Como se ha indicado, tanto en las constituciones de 1979 como de 1993, se estableció el propósito de apoyar el desarrollo de la Amazonía. Concluyendo el año 1998, el segundo gobierno de Fujimori promulgó la Ley 27037 denominada de Promoción de la Inversión en la Amazonía. La Ley argumentaba que era necesario crear condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada en el ámbito amazónico definido por los departamentos de Loreto, Madre de Dios, Ucayali, Amazonas y San Martín, y distritos de determinadas provincias de Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, Puno, Huancavelica, La Libertad, y Piura.

La norma destacaba la importancia de la conservación de la diversidad biológica, el desarrollo y uso sostenible, basado en el aprovechamiento racional de los recursos naturales, y el respeto de la identidad, cultura y formas de organización nativas. Estableció que el 10 por ciento de la inversión de capital de los sectores nacionales se orientara a la Amazonía y creaba el Comité Ejecutivo de Promoción de la Inversión Privada en la Amazonía, conformado por tres miembros y presidido por el representante del Poder Ejecutivo. El concepto era que este comité contara con las facultades que se establecieron para la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) y Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (PROMCEPRI).

La parte sustantiva de la norma era el establecimiento de un conjunto de beneficios tributarios a la Amazonía. Así se redujo el impuesto a la renta a 10 por ciento y fueron totalmente exonerados los cultivos nativos o alternativos; se exoneraba del impuesto a las ventas (IGV) a los bienes, servicios y construcción o primera venta; establecía un reintegro del IGV a comerciantes por bienes adquiridos fuera de la Amazonía; se exoneraba del IGV y del ISC al petróleo, gas y derivados, y del impuesto extraordinario de solidaridad y extraordinario de los activos netos. Estos beneficios fueron establecidos por 50 años[4].

Se creaba finalmente en el MEF, el Fondo de Promoción de la Inversión de la Amazonía (FOPRIA), como un fondo revolvente, con el encargo de «promover la inversión en la Amazonía a través del financiamiento de proyectos de infraestructura básica y programas productivos, especialmente en agricultura, utilización y manejo forestal, así como la realización de estudios para el desarrollo rural y el campo tecnológico».

De todas las medidas promocionales incluidas en esta ley lo único que ha tenido efecto práctico fueron las exoneraciones. El FOPRIA no operó para todo fin práctico. Sobre las exoneraciones no hay evidencia concluyente de su contribución a la mejora del

[4] En 1982 se había exonerado del pago del IGV a la Amazonía (Ley 23407) con el mismo argumento, lo que fue anulado en diciembre 1992 (DL 25980).

bienestar de la población o del impulso a la economía amazónica. De lo que si se ha reunido importante evidencia es que ha facilitado la evasión y elusión sistemática de impuestos y el comportamiento mafioso sobre todo en la comercialización de combustible. Asimismo, se ha complejizado y aumentado el costo de la administración tributaria, en tanto que el precio de los productos de la canasta familiar no se ha reducido si se le compara con la ciudad de Lima donde no existen esas condiciones de desconexión (Estrada, Morales, & Palomino, 2013).

El 2002, año de suscripción del Acuerdo Nacional, se relanzó el proceso de descentralización, una década después del cierre de los fugaces gobiernos regionales instalados en el 90. Así se aprobó la reforma Constitucional (Capítulo XIV, Título IV, sobre Descentralización, ley 27680), la ley de elecciones regionales (27683) y de Bases de la Descentralización (27783). Asimismo, se constituyó el Consejo Nacional de Descentralización (CND)[5], se establecieron las normas de Demarcación y Organización Territorial (Ley 27795) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (27867).

Comenzando el 2003 se instalaron los primeros gobiernos regionales en las estructuras de los CTAR[6] y se inició el proceso de transferencia de recursos y competencias. Ese año se aprobó, además, el Plan Nacional de Descentralización 2004-2006 para ordenar ese proceso. Al siguiente año se aprobó una norma que establecía incentivos para la integración y conformación de regiones (Ley 28274) que sirvió de base a cinco referéndums de consulta para la integración de departamentos en regiones. Los resultados de estas consultas en todos los casos fueron negativos. En las consultas solo participaron regiones con Amazonía como Huánuco, Pasco y Junín.

El gobierno regional de San Martín que no tenía recursos de canon por industrias extractivas, tuvo la iniciativa de negociar con el Gobierno Central el canje de las exoneraciones de la Ley de Promoción Amazónica 27037, por un fondo que permitiera aumentar la inversión en la región y el mantenimiento de su infraestructura prioritaria. Como resultado se aprobó la Ley 28575 (julio 2005), llamada Ley de inversión y Desarrollo de la Región San Martín y Eliminación de Exoneraciones e Incentivos Tributarios.

Esta ley estableció que al reponerse el pago de los impuestos en esa región al quedar sin efecto las exoneraciones, se transfirieran en compensación, recursos a favor del Gobierno Regional de San Martín que vendrían a ser una participación en esa nueva recaudación. Estos recursos debían ser consignados en el Presupuesto General del Sector Público correspondiente a cada ejercicio presupuestal y serían depositados por el Tesoro Público a nombre del Gobierno Regional de San Martín, en una cuenta recaudadora de un fideicomiso administrado por la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) como fiduciario[7].

---

[5] El CND fue absorbido por la Secretaría de Descentralización de la PCM a inicios del 2007.

[6] Consejos Transitorios de Administración Regional que sustituyeron a los gobiernos regionales disueltos.

[7] En el artículo 2 de la Ley 29065 (21 julio 2007), Ley que complementa el Decreto Legislativo 978 (14 de marzo del 2007) para el Departamento de San Martín, se dispone que el uso de los ingresos que se generen por aplicación del Programa de Sustitución Gradual de la Exoneración del Impuesto General a las Ventas, los recursos de la cuenta recaudadora del Fideicomiso, deberían ser utilizados por el

El monto de partida fue establecido en 45 millones de soles al año que debían ser actualizados usando el deflactor implícito del PBI. El beneficio se hacía extensivo por 50 años. La norma establecía además, que los primeros recursos fueran aplicados a tres obras determinadas[8] y una vez que estas fueran concluidas, los saldos y siguientes recursos se emplearían para un programa de competitividad agraria y otros proyectos que debían estar priorizados en su Plan de Desarrollo Regional Concertado.

En marzo 2007, instalado el segundo gobierno de Alan García, se aprobaron los decretos legislativos 977, Ley Marco para la dación de Exoneraciones, Incentivos o Beneficios Tributarios, y el 978, que estableció la entrega a los gobiernos regionales y locales de la región Selva y Amazonía, para inversión y gasto social, del integro de los recursos tributarios que antes habían estado exonerados. Esta última norma era una extensión de la ley negociada con San Martín.

La norma diferenciaba un programa de sustitución inmediata de exoneraciones e incentivos tributarios a partir del 1 de abril 2007, y otro gradual que se aplicaría al IGV entre enero 2009 y diciembre 2012. Los recursos liberados, debían ser depositados en una cuenta especial en el Banco de la Nación hasta el 2055.

De este modo todos los gobiernos amazónicos se alineaban y recibirían recursos adicionales a cambio de renunciar a exoneraciones y beneficios tributarios. Sin embargo, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales los dos últimos decretos legislativos[9] que finalmente debieron ser derogados por la ley 29742 de julio 2012, extendiéndose los beneficios tributarios de la Ley de Promoción de la Amazonía hasta el 2015 y posteriormente hasta el 2018 (Ley 30400 de diciembre 2015). Estos últimos cambios no alteraron la norma correspondiente a San Martín.

Situación de los fondos regionales actuales

Para canalizar los recursos obtenidos con la sustitución de las exoneraciones e incentivos, algunos gobiernos regionales amazónicos se lanzaron a constituir fondos de desarrollo que fueron denominados Fondos de Desarrollo Amazónico (FONDESAM). A continuación, se describe los avances alcanzados en las regiones que las hicieron operativas.

Origen de los Fondos de Desarrollo Amazónico

Las normas de base constitucional sobre el canon establecieron dos principios importantes. El primero, que una parte de los beneficios de las actividades extractivas y el aprovechamiento hidroenergético, debían ser entregados a los gobiernos

---

Gobierno Regional de San Martín prioritariamente en la ejecución de proyectos de inversión y mantenimiento de su infraestructura, y en gasto social, de acuerdo a lo contenido en su Plan de Desarrollo Regional Concertado.

[8] Asfaltado de la Carretera Tarapoto - Ramal de Aspuzana, Líneas de transmisión en 138KV Caclic (Chachapoyas) – Moyobamba y Tocache – Bellavista.

[9] La decisión del Tribunal se adoptó en abril 2009. Esta declaraba la *vacatio* de la sentencia hasta que el Congreso legislara nuevamente sobre la materia que ocurrió en julio 2014. El demandante fue el Colegio de Economistas de Ucayali.

subnacionales del territorio de origen. No se trataba de una renta por el derecho a explotación ni sobre el volumen efectivamente extraído, sino una participación en los beneficios, de modo que cuando las empresas titulares de estas explotaciones declaraban pérdidas no había canon. Conceptualmente, este mismo principio se podría hacer extensivo a cualquier beneficio obtenido por una actividad económica en la región que es el equivalente a decir, que la fuente primera de fiscalidad regional son las actividades que se desarrollan en su ámbito. Esto no parece tan evidente en la medida en que la mayor parte de recursos provienen en efecto, de las actividades extractivas.

El segundo principio es que los recursos que provienen de esta participación en los beneficios son intangibles. Esto quiere decir que las regiones pueden disponer de ellos en la oportunidad en que lo estimen conveniente, sin los apremios del presupuesto anual. A diferencia de los montos que se aprueban en el Presupuesto Público que son un crédito a favor de distintas dependencias incluyendo los gobiernos subnacionales con vigencia en el período del referido presupuesto, la parte del presupuesto anual financiado por canon o sobrecanon, es la programación de uso de recursos propios. Sin embargo, el stock de recursos acumulados por estos conceptos no genera renta y son afectados por la pérdida del valor del dinero por efecto de la inflación anual aún esta sea reducida como ha venido ocurriendo en los años recientes.

La certeza de recibir fondos de canon futuros creaba la oportunidad de recibir mayores recursos en el presente con cargo a esos ingresos futuros. Este principio fue reconocido por la ley de obras por impuestos (n° 29230 de 2008). Esto es así porque el canon es parte del impuesto y el Gobierno Central se puede cobrar la reducción del impuesto del canon regional. O también podría reducir la parte proporcional de inversión futura en la región con recursos del Gobierno Central. La ley de obras por impuestos no se limita a obras físicas, sino que también incluye promoción de la actividad productiva privada e incluso inversión en ciencia, tecnología e innovación.

A su vez, estos fondos pueden ser empleados para el esquema de alianzas público-privadas (DL 1224) en las cuales hay cofinanciamiento y/o todos los riesgos no pueden ser asumidos por los inversionistas privados, pero constituyen asuntos de alto interés regional como una obra única o un empaquetamiento de actividades.

Lo explicado es aplicable igualmente al canje de tributos exonerados por una participación en la recaudación por impuestos de las regiones amazónicas. En este caso igualmente, se establecen dos principios similares. Uno, el derecho de la región a participar de diversos impuestos que debían ser recaudados en su ámbito, incluyendo impuestos indirectos como son aquellos aplicados a las ventas. Lo segundo, la intangibilidad de los recursos que se recauden por estos impuestos.

El acuerdo de San Martín estableció además dos principios adicionales. El primero, los fondos que se recauden constituyen un patrimonio fideicomiso del gobierno regional. Es decir, desde el punto de vista de la caja fiscal estos recursos ya fueron erogados y el fiduciario se encarga de aplicarlos directamente de acuerdo a las instrucciones del fideicomitente que es el gobierno regional. Este tratamiento tiene similitud con el que se empleó en los años 80 para que el Banco Agrario administrara un fideicomiso en crédito direccionado a productores agropecuarios de las regiones con canon petrolífero.

Lo segundo, el contrato de fideicomiso contempla la obligación de la entidad fiduciaria, en este caso COFIDE, que es una entidad pública - aunque no tendría que serlo necesariamente - de administrar estos recursos con las mejores prácticas bancarias y que los saldos no utilizados sean remunerados. Por ese servicio, el fiduciario recibe una retribución.

Un fideicomiso es un patrimonio autónomo que puede ser engrosado con recursos que tengan otros orígenes como pueden ser operaciones de endeudamiento con la garantía de los flujos futuros, o también recibir donaciones por fuera del presupuesto público. El fideicomiso no se rige por las normas de la administración pública pero las decisiones que tome el fideicomitente que es una entidad pública, un gobierno regional, si se rige por esas normas.

El escenario creado por la exitosa negociación de San Martín alentó la idea de conformar un fondo de promoción del desarrollo que financiara la economía regional, la ejecución de proyectos e infraestructura de importancia. El primer paso fue el Acuerdo del Consejo Regional[10], por el cual se aprobaron los siguientes instrumentos: a) el Contrato de Fideicomiso con COFIDE [11]; b) el Convenio de Retribuciones entre COFIDE y GORESAM; y c) la Carta de Instrucciones para que COFIDE realice las inversiones requeridas por el Fideicomitente (Alcántara, 2018)[12].

El siguiente fue crear un fondo propio como una entidad de financiamiento autónoma y especializada de la región. En diciembre 2007, se aprobó la Ordenanza Regional Nº 039-2007-GRSM/CR, que creaba el Fondo de Desarrollo Amazónico para la Región San Martín – FONDESAM San Martín[13]. Esta Ordenanza facultó al entonces denominado Presidente[14] del Gobierno Regional a suscribir una modificación que adecuara el Contrato de Fideicomiso con COFIDE a la existencia del FONDESAM. Establecía, además, que el 8% del total de transferencias anuales fueran destinadas al financiamiento de estudios de preinversión y de inversión, y el 12% como cobertura, destinado a garantizar los servicios de deuda por la ejecución de proyectos de inversión priorizados en el Plan de Desarrollo Regional Concertado, es decir, actuar como garantía.

En septiembre 2008 se precisó[15] que el FONDESAM debía financiar o cofinanciar proyectos de inversión pública y/o inversiones público – privada de alcance regional o local; promover la constitución de empresas y unidades económicas regionales productivas o de servicios, con o sin participación de inversiones privados, para desarrollar actividades según el Plan de Desarrollo. Estas unidades podían adoptar

[10] Nº 001-2006-GRSM/CR (enero 2006).
[11] Incluye los poderes del factor fiduciario y la carta de instrucciones de pago.
[12] Para más detalles ver Informe base: Fondos regionales para Desarrollo Rural Bajo en Emisiones, de Iván Alcántara (MDA) 2018.
[13] La Ordenanza cita además como antecedente, la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (28059) que establece entre las funciones de los Gobiernos Regionales concertar con el sector privado la orientación de la inversión pública necesaria para la promoción de la inversión privada.
[14] La Ley 30305 introdujo tres reformas en la Constitución de 1993, que modificó la denominación de presidente por gobernador y prohibió la reelección inmediata en gobiernos regionales y alcaldías (marzo 2015).
[15] Ordenanza Regional nº 026-2008-GRSM/CR.

cualquier modalidad empresarial incluyendo la participación en fideicomisos empresariales.

Asimismo, FONDESAM podía financiar o cofinanciar estudios de pre inversión de las Unidades Ejecutoras Regionales y Gobiernos locales de San Martín, y facilitar el acceso al crédito a los pequeños y medianos productores de la región organizados en cadenas productivas. Esta última facultad podía consistir en un sistema de garantías para créditos otorgados por las empresas del sistema financiero nacional o instituciones financieras del exterior.

Finalmente, se contemplaba que el FONDESAM pudiera garantizar y atender el servicio de la deuda derivada de operaciones de endeudamiento, contratadas para financiar proyectos de inversión y otras inversiones previstas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado.

La Ordenanza también establecía las funciones del Consejo Directivo del FONDESAM, así como los criterios para su constitución. Debía estar conformado por un máximo de siete miembros designados por el titular del Gobierno Regional y una Secretaría Técnica, designada o propuesta por este.

Se entiende entonces que el FONDESAM operaba a través del fideicomiso establecido en COFIDE y otros que pudieran constituirse. Los recursos serían los fondos transferidos por el canje efectuado con las exoneraciones tributarias, aportes extraordinarios del gobierno regional, donaciones y aportes privados, recursos de cooperación técnica no reembolsables, los intereses generados por la rentabilización del patrimonio, créditos presupuestales que se aprueben en las Leyes Anuales de Presupuesto y otros que pudieran aprobarse en el futuro.

La iniciativa del gobierno regional de San Martín fue vista con simpatía por los otros gobiernos regionales que estaban agrupados en el Consejo Interregional Amazónico (CIAM) y que deberían adecuarse a los decretos legislativos 977 y 978 que extendían el canje de las exoneraciones por transferencias de fondos. El gobierno regional que dio el siguiente paso fue el de Ucayali que en mayo 2008 aprobó la Ordenanza Regional N°008-2008-GRU/CR creando el Fondo de Desarrollo Amazónico para la Región Ucayali - FONDESAM Ucayali.

Un antecedente fue la creación, meses antes (diciembre 2007) del "Fondo de Desarrollo Agrario y Pesquero de Ucayali – FODAP Ucayali[16], con la finalidad de promover y financiar proyectos de inversión pública que contemplen créditos a los productores agrarios, pecuarios y pesqueros. Los recursos para este Fondo estaban constituidos por el 12 por ciento del canon petrolífero (tal como fue con el fideicomiso en el Banco Agrario hasta su liquidación, de acuerdo con lo establecido por la Ley 26835), más las recuperaciones de créditos otorgados y recursos del sector privado (donaciones de fuentes cooperantes). La norma establecía que la ejecución de estos fondos se efectuara a través de Instituciones Financieras Intermedias (IFI).

[16] Ordenanza Regional n° 023-2007 GRU/CR.

Debe agregarse que en marzo 2007 el GORE Ucayali había aprobado[17] igualmente, un Contrato de Fideicomiso denominado «Fondo de Garantía del Gobierno Regional de Ucayali» celebrado con el Ministerio de Agricultura representado por AGROBANCO y COFIDE en calidad de Fiduciario, que tenía por objeto garantizar los créditos otorgados la primera entidad y otras IFIs[18], a productores agrarios individuales y/o asociados, para el cultivo de palma aceitera y otros productos en la Región Ucayali.

El FONDESAM Ucayali extendió estos objetivos para financiar proyectos de inversión pública, financiar preinversión de las unidades ejecutoras locales y regionales además de promover el acceso al crédito a los productores agrarios, pecuarios y pesqueros de la Región. Así, tanto el FONDESAM San Martín como el de Ucayali, se estructuraron con un mismo concepto.

Debe precisarse que los recursos del fondo tenían carácter intangible, permanente e inembargable y se destinaban única y exclusivamente, a los fines mencionados, así como para cubrir los gastos que demanden su administración.

En este caso, al Consejo Directivo del Fondo se le asignaba como función, dictar las políticas que del Fideicomiso administrado por COFIDE, vigilar que los recursos sean destinados a los fines establecidos, asegurar la transferencia de los recursos al fiduciario, y aprobar la suscripción de convenios con IFIs, organizaciones públicas y privadas y de la cooperación internacional, que contribuyeran con la finalidad del Fondo.

Este órgano de dirección se conformaba igualmente, por un máximo de siete miembros, elegidos por el Consejo Regional y con una Secretaría Técnica, designada a propuesta del titular del Gobierno Regional. Sus funciones comprendían brindar apoyo administrativo al Consejo Directivo, proporcionando la información necesaria y efectuar el seguimiento y monitorear de las actividades del fondo.

Casi dos años después, el GORE Amazonas creó igualmente, su FONDESAM[19], adoptando el modelo descrito, y se encargó a la Gerencia General del gobierno, elaborar su Reglamento. La Ordenanza preveía que el fondo se constituyera con los recursos compensatorios originados por la eliminación de exoneraciones (DL 978), además de aportes de los gobiernos locales, donaciones y aportes privados, intereses generados por el fideicomiso, créditos presupuestales y otros que pudieran establecerse. A diferencia de los fondos de San Martín y Ucayali, en este caso se estableció que la entidad fiduciaria fuera el Banco de la Nación. Al quedar sin efecto el DL 978 por ser declarado inconstitucional, se cayó la principal fuente para constituir el fondo por lo que el FONDESAM Amazonas nunca fue constituido.

Fideicomiso

El Fideicomiso es un instrumento financiero flexible y muy útil para enfocarse a uno o unos pocos objetivos. El concepto central de este instrumento es separar (segregar) en

[17] Acuerdo de Consejo Regional nº 045-2007 y Ordenanza Regional n°008-2008-GRU/CR.
[18] Instituciones financieras intermediarias, son supervisadas por la SBS.
[19] Ordenanza Regional N° 259-GRA/CR, mayo 2010.

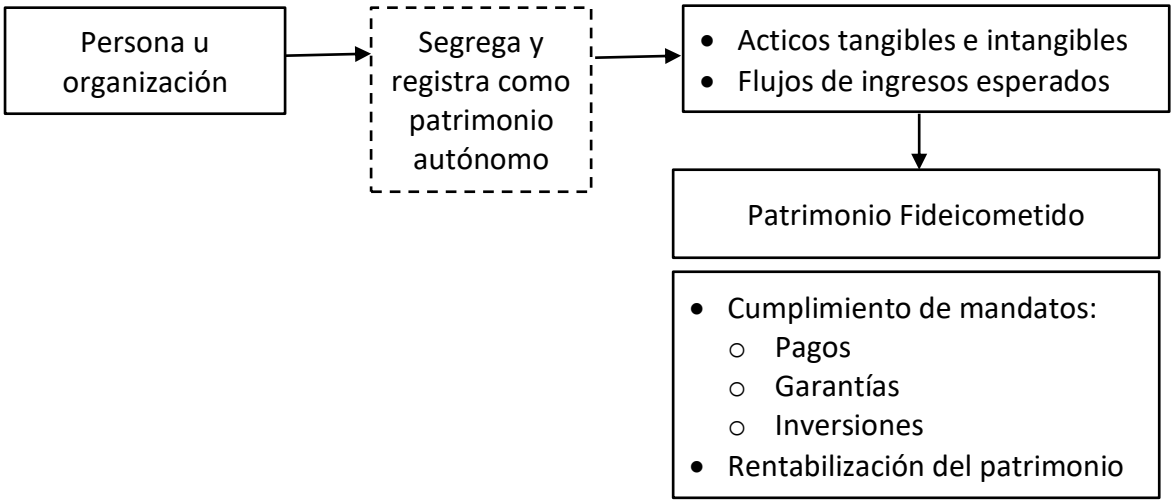
un patrimonio autónomo con fines determinados, patrimonio que, por su propia naturaleza, no está afecto a cargas que se puedan aplicar sobre los propietarios originales.

Para crear un fideicomiso una persona u organización segrega y registra una parte de su patrimonio que no tiene gravámenes, y que puede estar constituido por activos tangibles, intangibles o derechos sobre flujos de ingresos esperados por inversiones en otros activos. Al segregarlo, esta parte del patrimonio se constituye en una propiedad diferente que se denomina patrimonio fideicometido.

El patrimonio fideicometido tiene mandatos especificados por contrato. Por ejemplo, atesorar activos para ser entregados en un futuro a terceros o incluso al mismo originador si se cumplen determinadas condiciones. Ser empleados como garantía para respaldar operaciones de terceros o del propio originador en la parte correspondiente. Efectuar inversiones futuras de acuerdo a algún plan o el cumplimiento de condiciones. Rentabilizar los activos del patrimonio siguiendo ciertos parámetros de inversión para asignar los excedentes a pagos predeterminados. Y así como lo señalado, una combinación de opciones de gestión financiera.

A diferencia de la colocación de los activos en un fondo de inversión, el propietario original establece un mandato irrevocable y fija los alcances y condiciones de ese mandato. También se diferencia de una comisión de confianza en que se entrega la administración de los activos, pero no se constituye un patrimonio diferenciado. Esta diferencia es lo que hace inembargable y protege al patrimonio fideicometido incluso frente a quien lo creó.

Ilustración 1. Concepto del Fideicomiso



La administración del patrimonio fideicometido la efectúa una entidad especializada y supervisada del sistema financiero. Esta puede ser una empresa de administración de fideicomiso o una entidad de intermediación financiera que tienen autorización para actuar como fiduciario. Esta entidad mantiene una gestión y contabilidad diferenciada del fideicomiso que debe someter a la autoridad regulatoria y a auditorías externas. La fiduciaria es un administrador de este patrimonio autónomo sobre el cual ejerce dominio fiduciario dentro de los parámetros establecidos en el contrato. El fiduciario debe hacer lo que manda el contrato aplicando las mejores prácticas de gestión

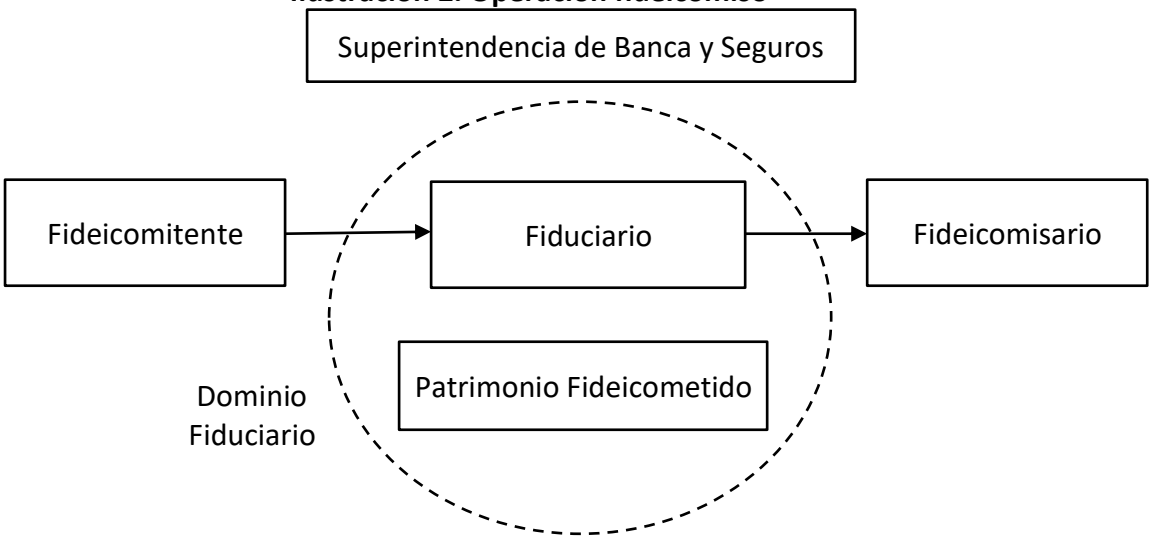
financiera, dice la ley del sistema financiero. Por cumplir esa función recibe pagos. En caso que la entidad fiduciaria entrase en liquidación, el patrimonio fideicometido es trasladado por la SBS a otra entidad fiduciaria para que continúe cumpliendo el encargo.

Una de las complejidades del fideicomiso es plasmar en un mandato, que es el contrato, lo que debe hacer el fideicomiso. Los contratos de fideicomiso son de largo plazo y esto obliga a prever situaciones futuras e inciertas. La negociación de un contrato de fideicomiso puede tomar bastante tiempo y requiere la conformidad del organismo regulador (SBS). Cuanto más singular, especializado y más encargos contemple, el contrato será más complejo.

El contrato establece la existencia de un órgano de dirección para resolver sobre detalles de interpretación del mandato pero que no tiene facultades para modificar los términos del contrato constitutivo. El fiduciario nombra como parte del contrato, a un factor fiduciario que ejerce la función de responsable y representante del fideicomiso.

Finalmente, el contrato de fideicomiso establece quienes son los que recibirán y en qué oportunidad, y bajo qué condiciones, los beneficios sean pagos, garantías, activos o derechos durante la existencia del Fideicomiso y al momento en que este termina. Estos beneficiarios son denominados fideicomisarios y puede ser cualquier tercero, persona natural o jurídica pero también el mismo propietario original que creó el fideicomiso.

Ilustración 2. Operación fideicomiso



FONDESAM Ucayali

Tanto el gobierno de San Martín como el de Ucayali suscribieron contratos con COFIDE. Sin embargo, solo Ucayali implementó el FONDESAM operando con los recursos del canon y sobrecanon[20].

Desde un inicio, el gobierno regional de Ucayali priorizó el cultivo de palma aceitera en atención al severo déficit de oleaginosas en el país, las oportunidades que brindaba el mercado interno y como un cultivo de contención al desplazamiento de las zonas cocaleras. En este último punto se encontraba coincidencia con los programas de desarrollo alternativos impulsados por la cooperación[21]. En un esfuerzo conjunto con el Gobierno Central y a través de un proyecto de inversión pública[22], se impulsó la ampliación de la frontera agrícola de la palma aceitera en 10,000 has.

Esta política es la que propició el acuerdo entre el Gobierno Regional y el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) representado por AGROBANCO, para crear un fondo de garantía al que se ha hecho referencia antes. Este fondo se conformó como un patrimonio autónomo por el equivalente a tres millones de dólares, de los cuales dos fueron aportados por el GORE Ucayali y un millón por el MINAGRI. El fiduciario fue COFIDE que apalancaría hasta un máximo de 4 veces para garantizar los créditos que colocara el AGROBANCO y otras financieras para el cultivo de palma aceitera. A esto debe sumarse el FODAP ya mencionado. Al crearse en el 2008 el FONDESAM Ucayali este absorbió el fideicomiso de la palma aceitera y el FODAP.

De acuerdo con lo establecido en la Cláusula Quinta del Contrato de Fideicomiso y las instrucciones del GORE Ucayali[23], 10 millones de soles constituyeron el Fondo de Garantía destinado a cubrir el requerimiento de crédito de los productores de palma.

Como resultado de estos arreglos, el FONDESAM-Ucayali constituyó un patrimonio fideicometido autónomo, administrado por COFIDE (fiduciario) el que reporta en forma trimestral, todos los movimientos en las cuentas del fideicomiso al Gobierno Regional (fideicomitente). El marco es el Contrato de Administración y Rentabilización suscrito entre el fideicomitente y el fiduciario. Este contrato es por 30 años, siendo el beneficiario final (fideicomisario) el propio GOREU.

El fondo de cobertura se rige por un Reglamento Operativo, el cual a la fecha sólo ha tenido una actualización. Este permite a las entidades financieras supervisadas contar con una garantía líquida hasta el porcentaje pactado, que las cubre en caso de incumplimiento parcial o total de un crédito. Como se estipula en estos sistemas de garantías, la IFI se compromete con COFIDE a emplear las mejores prácticas bancarias y efectuar todas las acciones necesarias para recuperar los créditos insolutos aún después de haberse hecho efectiva la garantía del fideicomiso.

---

[20] En cambio, San Martín que es el único gobierno que ha continuado recibiendo los recursos provenientes del canje de exoneraciones, y que concluyó los tres proyectos comprometidos por la ley que selló el acuerdo, ha venido utilizando los recursos depositados en el Fideicomiso dejando de lado para todo fin práctico al FONDESAM (Alcántara, 2018).

[21] Programas de USAID y de la Naciones Unidas.

[22] PIP Código SNIP 779.

[23] carta N° 007-2009-GRU-P de fecha 07 de abril 2009.

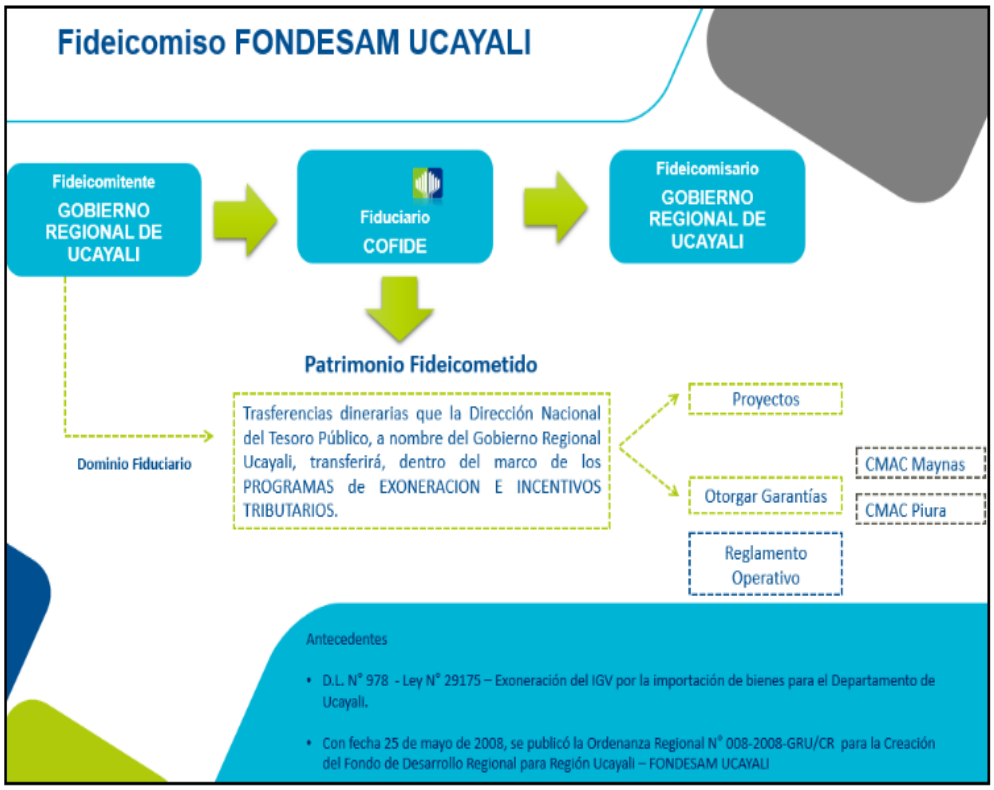
En Ucayali se instaló el Consejo Directivo del FONDESAM que dicta las orientaciones y políticas, vigila su cumplimiento y autoriza transferencias. El Consejo lo preside el Gobernador y es integrado por las Gerencias Regionales. Es decir, tiene la conformación del ejecutivo regional y si bien sus acuerdos son adoptados de manera diferenciada, se utiliza el mismo espacio de trabajo semanal para ambas funciones.

La función de Secretaría Técnica del FONDESAM la ejerce el Secretario General del gobierno regional, quien es responsable de llevar las actas de las reuniones. La Tesorería del gobierno regional lleva por su parte, el registro de las cuentas con base en los reportes del fiduciario.

El proyecto del FONDESAM Ucayali fue doblemente afectado. Primero por la derogatoria de la ley que establecía el canje de las exoneraciones por transferencias del Gobierno Central, y por la caída dramática del canon y sobrecanon como consecuencia del desplome primero de los precios de los hidrocarburos y luego por la acelerada declinación de las reservas petrolíferas. Lo sustantivo del Fondo está compuesto por los recursos que han venido siendo aplicados para garantizar operaciones de crédito y que han tenido un desempeño aceptable.

Como se puede apreciar en la siguiente ilustración el Fideicomiso se creó en COFIDE para administrar centralmente los recursos que se debían transferir en compensación a la eliminación de las exoneraciones e incentivos (DL 978). La distribución de esos recursos debía hacerse entre proyectos del GORE y el otorgamiento de garantías para lo cual se elaboró el Reglamento Operativo respectivo. Estas constituían dos subcuentas del Fideicomiso.

Ilustración 3. Fideicomiso FONDESAM Ucayali

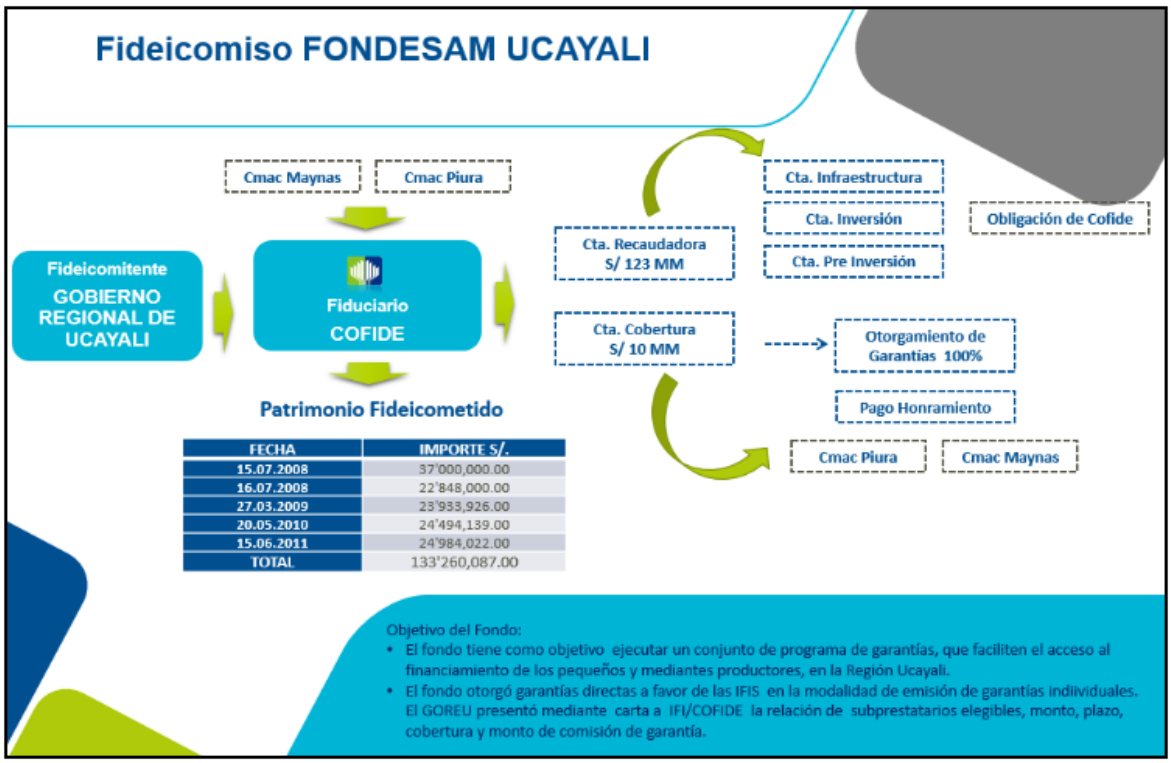


Elaboración: COFIDE

La primera subcuenta denominada recaudadora donde se acumulaban los recursos que debían ser destinados destinada a obras de infraestructura, otras inversiones y estudios de preinversión. La segunda cuenta denominada de cobertura y destinada a respaldar las colocaciones de las IFIs entre productores de palma. Las dos entidades que participaron de este programa fueron las cajas municipales de Piura y Maynas.

Entre julio 2008 y junio 2011 que se efectuaron las transferencias, se acumuló un patrimonio de 133'260,087 millones de soles. De este total, a la subcuenta de garantía se le asignó 10 millones (7.5%).

Ilustración 4. Operación del Fideicomiso FONDESAM Ucayali



FECHA	IMPORTE S/.
15.07.2008	37'000,000.00
16.07.2008	22'848,000.00
27.03.2009	23'933,926.00
20.05.2010	24'494,139.00
15.06.2011	24'984,022.00
TOTAL	133'260,087.00

Elaboración: COFIDE

El contrato con COFIDE estableció el siguiente esquema de retribución:

- Comisión de estructuración de S/. 15,000.00 por única vez.
- Comisión de administración de S/. 6,000.00 mensual.
- Comisión de rentabilización trimestral de acuerdo a los siguientes parámetros:
  - i. El 20% de los rendimientos obtenidos por encima de la Tasa de Interés Pasiva en Moneda Nacional (TIPMN) promedio del sistema que reporta la SBS, más 75 puntos básicos (0.75), de los fondos invertidos.
  - ii. El 0.1% anual calculado sobre el promedio de los fondos administrados.

Todos estos pagos están afectos al IGV.

Las obligaciones Contractuales que asumía COFIDE eran las siguientes:

- Rentabilizar los saldos de los recursos dinerarios que le son encargados.
- Llevar la contabilidad del Fideicomiso.

- Remitir mensualmente los estados de cuenta del Fideicomiso.
- Preparar los Estados Financieros y Balances en forma semestral, así como un informe o memoria anual, poniéndolo a disposición de la SBS
- Cumplir con el encargo y fin del Fideicomiso

Los cargos por los servicios de COFIDE eran descontados del fideicomiso. Al 30 de junio 2017, el patrimonio era de más de S/. 10 millones.

La subcuenta de cobertura permitió respaldar las operaciones de crédito de las dos cajas municipales mencionadas con pequeños productores de palma aceitera. Los productores seleccionados correspondían al ámbito del Comité Central de Palmicultores de Ucayali -COCEPU, que corresponde a las zonas de Neshuya y Aguaytia, proveedores de la empresa Oleaginosas Amazónicas S.A. OLAMSA. Los créditos fueron individuales. La tasa aplicada por las IFIs fue de 12% anual. El plazo para el repago fue de 7 años con un periodo de gracia de un año. En total 447 agricultores fueron apoyados en la instalación de mil hectáreas de palma aceitera y otros 293 productores autofinanciados fueron apoyados en su inserción al sistema de crédito comercial.

Las garantías autorizadas por el GOREU fueron del 100 por ciento del valor de los créditos, habiéndose comprometido en coberturas, S/ 9.6 millones de soles al cierre del 2012 (39% para CMAC Maynas y 61% para CMAC Piura) y palanquear S/ 3.8 millones de soles de fondos MINAGRI.

La tasa de morosidad se aproximó al 9% con 40 productores que tuvieron significativos atrasos. Las pérdidas en cobertura fueron compensadas por la rentabilización del fideicomiso. De acuerdo a la última información disponible, más de la mitad de los productores que fueron garantizados por el programa han constituido garantías propias para continuar accediendo a recursos de las entidades financieras y vienen obteniendo tasas preferenciales.

El procedimiento establecido para acceder a los fondos en garantía prescribe que los interesados formen parte de una cadena productiva que haya sido priorizada por el Plan Estratégico Regional. Se promovía que los productores estén organizados y de preferencia, que puedan gestionar el crédito asociativamente. También se exige acreditar que se cuenta con un plan de negocios rentable, con un mercado identificado.

Las organizaciones que reunieran estas condiciones debían presentarse a una IFI e interesarla en el financiamiento del plan de negocios. Era tarea de esta entidad, calificar a este grupo organizado como sujeto de crédito. A partir de ese momento, le correspondía a la IFI gestionar ante la Gerencia de Desarrollo Económico del gobierno regional, la cobertura para la ejecución del plan de negocios.

La Gerencia de Desarrollo Económico debía emitir opinión favorable sobre la solicitud y que se obtuviera la conformidad del Concejo Directo del FONDESAM para que se emita la carta instrucción a COFIDE. En ella se detallaba el nombre de la organización, la IFI que recibiría el certificado de garantía, y el monto, plazo y porcentaje de la cobertura.

El contrato se firmaba entre la IFI y COFIDE. El pago que hacía la IFI por la cobertura era 0.5 por ciento sobre el valor. COFIDE emitía el certificado y lo registraba en el fideicomiso. La IFI reportaba a COFIDE y este al GORE Ucayali (FONDESAM).

Finalmente, es importante señalar que el Fondesam Ucayali en el 2017 estaba gestionando una propuesta de cobertura una para el financiamiento de cacao con la Cooperativa Colpa del Loros con condicionamientos asociados al Enfoque Producción – Protección – Inclusión (ver recuadro).

Garantías de crédito para modelos de negocio sostenibles

En el 2017, Collpa de Loros – cooperativa de productores de cacao de Ucayali - elaboró un plan de negocios que buscaba el financiamiento de tres líneas de trabajo por un total de S/ 1.25 millones de soles, para destinarlos a infraestructura de acopio y procesamiento de cacao; rehabilitación para 200 hectáreas de cacao e incrementar rendimientos promedio de 650 kg/ha a 2,500 kg en 2 o 3 años; y formación de cuadros especializados en el manejo de fertirriego buscando obtener rendimientos que llegan a 3,800 kg/ha en variedades como el CCN51.

Para asegurar el acceso al crédito y a baja tasas de interés, Collpa de Loros solicitó una garantía del Fondesam Ucayali a través del fondo de fideicomiso que administra COFIDE. El Fondesam Ucayali aceptó brindar una garantía una carta de solicitud para que COFIDE emita una garantía crediticia a Collpa de Lores, para que esta pueda ser usada ante una institución financiera. La carta del Gobierno de Ucayali señala que la autorización de garantía crediticia tenía como condicionante la implementación del Enfoque de Producción – Protección (aumentar la productividad de las áreas actuales y no extender nuevas áreas sobre bosques). Aunque no se establecieron línea base de monitoreo, esta fue la primera experiencia de facilitación de acceso a crédito condicionado a ciertas prácticas sostenibles a los pequeños productores. Asimismo, otra ventaja de este plan de negocios es que consolida una operación agregada, y no por cada uno de los 100 productores, reduciendo los costos de transacción y por ende una tasa de interés más barata. Con esta carta de garantía, la cooperativa inició negociaciones con instituciones financieras para negocias un préstamo de bajo costos garantizado por el Fondesam Ucayali.

PERÚ GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI
GOBERNACION REGIONAL
"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"
Ucayali

CARTA N° 008 - 2017-GRU-GR

Pucallpa, 22 de mayo de 2017

Señor
RONALD ESPINOZA ICAZA
Gerente de Fideicomisos
Corporación Financiera de Desarrollo - COFIDE
Calle Augusto Tamayo N° 160 - San Isidro
Lima.-

ASUNTO : SOLICITA COBERTURA PARA CRÉDITOS

REF. : FIDEICOMISO FONDO DE GARANTÍA FONDESAM UCAYALI

Previo un cordial saludo, la presente es para manifestarle que el Gobierno Regional de Ucayali viene promoviendo la ejecución de proyectos con un enfoque de Producción - Protección y, en ese contexto, la Cooperativa Agraria de Cacao Aromático Colpa de Loros ha logrado articularse al mercado de Francia con un contrato de abastecimiento de diez años de su cacao en grano, que tiene un sistema de trazabilidad y precios garantizados por encima de la bolsa de Nueva York.

Sobre el particular, la Cooperativa tiene un reto de pasar de exportar 175 Tm (2016) a 450 Tm (2017) de cacao fino de aroma grano seco; esto implica contar con una infraestructura por el incremento de producto a acopiar, procesar, secar y almacenar que tiene un valor de S/ 934,000 soles que serán financiados por un crédito por S/ 600,000 soles, un aporte del propia cooperativa por S/ 174,000 soles y una donación de la empresa compradora Kaoka de S/ 160,000 soles.

A la fecha, los trabajos en la obra ya se han iniciado siendo necesario contar con el crédito mencionado. En ese sentido, en nuestra condición de Fideicomitente solicitamos, se extienda una garantía con cargo al Fideicomiso de la referencia, a favor de la CMAC Piura, con características de incuestionable, incondicional, solidaria, irrevocable, de realización automática y a sólo requerimiento del acreedor, para avalar el financiamiento a favor de la citada Cooperativa por el saldo insoluto del principal resultante del financiamiento por hasta S/ 600,000 (seiscientos mil con 00/100 soles) en las condiciones que la CMAC estime conveniente. En los documentos adjuntos, puede encontrar los datos generales de la cooperativa.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para reiterar a usted los sentimientos de mi mayor consideración y estima.

Atentamente,

GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI
Manuel Gambini Rupay
GOBERNADOR REGIONAL

Dirección: Jr. Raymondi Nº 220-Pucallpa-Ucayali-Perú-Telef. (061)586120/Av. Arequipa Nº 810-Of. 901-Lima-Telef. (01)426320
http://www.regionucayali.gob.pe/

FONDESAM San Martín

En el caso de San Martín la secuencia fue la creación del fideicomiso en COFIDE como cuenta recaudadora de las transferencias que resultaban de la eliminación de exoneraciones, y su administración para atender los requerimientos del fideicomitente, para el caso, el GORE San Martín. Desde el inicio, se establecieron los instrumentos para su operatividad, desde el Contrato de Fideicomiso, incluyendo los poderes del factor fiduciario y la carta de instrucciones de pago, el Convenio de Retribuciones entre COFIDE y GORESAM en el que especifica la remuneración del primero y la Carta de instrucciones para que se realicen las inversiones (rentabilización del fondo) (Alcántara, 2018).

La Ley 28809 que precisaba el alcance de los recursos provenientes de la eliminación de exoneraciones tributarias estableció que los fondos abonados en la cuenta recaudadora cada año por un plazo de 50 años con partidas no menores a los S/. 45 millones de soles, podían ser utilizados una vez ejecutadas las tres obras priorizadas, a un programa de competitividad agraria y otros proyectos de su Plan de Desarrollo Regional Concertado, observando las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)[24].

Al momento de crearse el FONDESAM se encargó a la máxima autoridad regional que negocie las modificaciones necesarias al contrato de fideicomiso pre existente para que este pasara a formar parte del FONDESAM. La ordenanza de creación ha tenido hasta el 2017 tres modificaciones (una cuarta, realizada en septiembre del 2018, será comentada al final de esta sección).

La primera en febrero del 2008 para destinar el 8 por ciento del total de transferencias anuales al financiamiento de estudios de preinversión[25].

Ese mismo año en el marco de la reunión realizada en la ciudad de Tarapoto con los demás gobiernos regionales miembros del CIAM y en cumplimiento de los acuerdos para realizar acciones conjuntas para la promoción de inversiones descentralizadas públicas y privadas se produjo la segunda modificación[26]. Se amplió la facultad del gobernador para suscribir nuevos fideicomisos para la operatividad del FONDESAM y al redefinir los fines del fondo se introducían dos modalidades de intervención novedosas. Los textos de estas modificaciones se transcriben a continuación:

b) Promover la formación y constitución de empresas y unidades económicas Regionales para concertar sistemas productivos y de servicios, con o sin participación de inversiones privadas, para desarrollar actividades según su Plan de Desarrollo, bajo cualquier modalidad empresarial o constitución o participación en fideicomisos empresariales.

---

[24] Reemplazado por Invierte.Pe en el 2017.
[25] Ordenanza Regional n° 008-2008 GRSM/CR.
[26] Ordenanza Regional n° 026-2008 GRSM/CR.

d) Promover y facilitar el acceso al crédito a los pequeños y medianos productores de la Región que orienten su actividad hacia mercados nacionales y/o internacionales y que presenten proyectos rentables; pudiendo para ello garantizar los créditos otorgados por las empresas del sistema financiero nacional o instituciones del exterior (IFIs) a estos productores organizados

La tercera modificación se produjo al crearse la Marca San Martín[27]. Esta es declarada de interés regional, como marca colectiva, para distinguir la producción de la región, la que debía diferenciarse al cumplir condiciones como la producción en la Amazonía, provenir de tierras de uso agropecuario que no sean resultado de deforestación reciente, el rechazo al trabajo infantil, al cultivo de coca, promotor de la equidad de género, y cumplir estándares internacionales y competitivos. Esta Ordenanza establecía lo que se podría financiar o cofinanciar con proyectos de inversión pública y/o inversiones público - privadas, en el marco de la estrategia de promoción de la Marca. Como formas de financiamiento se señalaba aquellos relacionados con la reducción de emisiones, captura de carbono y servicios eco sistémicos. La promoción de la Marca contempla el apoyo a los productores a través de mecanismos que faciliten al acceso al crédito de las entidades financieras amortiguando los riesgos asociados a estas actividades.

El patrimonio del fideicomiso constituido por las transferencias del Estado en compensación a la eliminación de exoneraciones, han sido dedicados principalmente al financiamiento de proyectos de inversión pública que además de obras de infraestructura contempla programas orientados a impulsar la competitividad de algunas actividades económicas de la región[28].

Los términos del acuerdo con COFIDE estableció el siguiente esquema de retribución:

- Comisión de estructuración de US$ 5,000.00 por única vez.
- Comisión de administración de US$ 2,000 mensual. Este monto tendría un recargo de US$ 25 por transacciones adicionales a las 20.
- Comisión de rentabilización trimestral ascendente al 20% de la rentabilidad que exceda la rentabilidad base anual de los recursos invertidos.

Todos estos pagos son afectos al IGV.

La administración del fondo la debería realizar COFIDE con la obligación de reportar trimestralmente al GORESAM, los costos y obligaciones contractuales. Al no establecerse un Reglamento Operativo no se implementaron las nuevas funcionalidades con las que se aspiraba potenciar al fondo. No se ha destinado recursos a cobertura de créditos a pequeños productores organizados a pesar de estar contemplado por su norma de creación.

[27] Ordenanza Regional nº 007-2016 GRSM/CR.

[28] A febrero 2018, se había autorizado y avanzado el financiamiento de 50 proyectos, 12 de infraestructura vial, 13 de mejora de servicios y centros educativos, 5 de infraestructura urbana, 4 de saneamiento, 4 de infraestructura verde, 3 de apoyo a la niñez, 2 de cadenas productivas, entre otros.

Finalmente, en septiembre del 2018 el Consejo Regional de San Martín aprobó una Ordenanza Regional (027-2018/GRSM–CR) que implica la reforma de varios aspectos del Fondesam San Martín que, en tanto sean implementadas, permitirían convertir el actual fideicomiso de San Martín con Cofide en un fondo de desarrollo regional efectivo. Dicha norma faculta al Gobernador Regional para renegociar los contratos de fideicomisos con Cofide necesarios para poner en marcha el Fondesam San Martín. Además se modifica la finalidad del Fondesam para incluir actividades cómo:

- el financiamiento de proyectos de inversión pública para la implementación de la Marca de certificación San Martín,
- promover la formación y constitución de empresas y unidades económicas para concertar sistemas productivos y de servicio,
- financiar la creación de un fondo de garantía de S/ 5 millones para pequeños productores agrarios,
- promover proyectos de inversión pública para crear, mejorar y rehabilitar infraestructura natural o verde
- financiamiento de Certificados de Inversión pública Regional y Local - CIPRL para su aplicación a la modalidad de Obras por Impuestos en los proyectos del Programa Presupuestal 012;
- financiamiento de actividades y proyectos para el posicionamiento de la Marca de certificación "San Martín Región"
- garantizar y atender el servicio de la deuda derivada de operaciones de endeudamiento, contratadas para financiar los proyectos de inversión previstas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado.

Además la norma establece criterios sobre la gobernanza del Fondesam, las funciones de la secretaría técnica y las opciones de fondeo (incluyendo las asociadas a pagos asociados a REDD+ o servicios ecosistémicos).

FONDO REGIONAL DEL AGUA, Piura

Aunque el Fondo Regional del Agua FORASAN tiene un origen muy distinto al descrito para los FONDESAM, se perfila como un modelo de gestión de los recursos naturales fundamentales y en especial, de los servicios ecosistémicos hídricos. Este acuerdo interinstitucional puede ser la base de un complejo de fondos específicos con recursos recaudados por diversas modalidades y que al igual que los FONDESAM pueden ser administrados como patrimonios autónomos (fideicomisos).

El FORASAN fue creado por el Gobierno Regional de Piura mediante Ordenanza Regional N° 324-2015/GRP-CR, como mecanismo de retribución por servicios ecosistémicos hídricos. Su propósito es canalizar y administrar aportes de instituciones públicas y privadas para invertirlos en acciones de conservación y fomento de una cultura de uso cuidadoso del agua para mejorar la gestión de los recursos hídricos en la cuenca central de la región, la que conforman los ríos Chira-Piura. Esta cuenca tiene una extensión de 12 mil kilómetros cuadrados y es el emporio agrícola, agroexportador y comercial de la región, donde se asientan los mayores centros urbanos.

Las líneas de acción establecidas para el FORASAN son la conservación de ecosistemas naturales y promoción de una nueva cultura de agua. Se constituyó con el aporte

inicial de 20 mil nuevos soles, realizado por la Junta de Usuarios Sector Hidráulico del Medio y Bajo Piura, y el ofrecimiento de aporte de la Cooperación Suiza de 300 mil francos suizos. Los recursos son administrados por PROFONANPE. De acuerdo con el Gobierno Regional de Piura, la oferta de agua asciende a 3,074 Hm^3 de la cual se aprovechan 2,751 Hm^3, siendo los principales usos agrícola, poblacional, acuícola e industrial.

Recomendaciones para contar con fondos regionales promotores de jurisdicciones sostenibles

Existen tres aspectos que los gobiernos regionales deben trabajar para asegurar el fortalecimiento de los fondos regionales (o su creación). En primer lugar esta la superación del principal cuello de botella que es asegurar fuente de fondeo estables. En segundo lugar es mejorar la capacidad de gestión, la transparencia y eficiencia de los recursos manejados. Finalmente, ajustar el marco normativo regional (ordenanzas) para delimitación de prioriades sobre en qué ámbitos debe dirigirse estos recursos que -en un contexto de transición hacia jurisdicciones sostenibles- debe promover inversiones en proyectos de infraestructura verde, servicios ecosistémicos y destrabar el crédito para cadenas de valor o emprendimientos sostenibles.

Asegurar la sostenibilidad económica del fondeo

El fondeo es actualmente el principal cuello de botella para el crecimiento de las operaciones de los fondos regionales actualmente vigentes (o para que otras regiones se animen a crear estructuras similares).

Como se ha señalado, una oportunidad factible es la **sustitución de las exoneraciones tributarias de la Amazonía por recursos que serían destinados a los fondos regionales**. El 31 de diciembre del 2018 vencen las exoneraciones e incentivos tributarios. Los grupos de interés directamente beneficiarios de este régimen presionan por una extensión adicional. Sin embargo, ha madurado la opinión de que sería más ventajoso para toda la Amazonía, seguir el camino que inició San Martín en el 2007 y renunciar a esas compensaciones a cambio de la administración regional de estos tributos para destinarlos al desarrollo sostenible a través de inversión en infraestructura física y verde, y el impulso a actividades productivas y de servicios que protejan el territorio.

Entre los incentivos tributarios establecidos en la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía que estarían siendo sustituídos están: i) Exoneración del IGV, ii) crédito fiscal especial, iii) exoneración del IGV e Impuesto Selectivo al Consumo al petróleo, gas natural y sus derivados, iv) reintegro del ISC, v) exoneración del IGV a importaciones y vi) reintegro del IGV. Es importante considerar que no todas las regiones tienen los mismos beneficios (ver cuadro). El valor económico equivalente de dichas exoneraciones será trasladado a fideicomisos que serán administrados por los fondos regionales de desarrollo creados o por crearse (en donde no exista). Es claro que esta sustitución debe ser gradual para reducir el impacto social en algunos grupos económicos de la Amazónia. Los objetivos del uso de los recursos de este fideicomiso pueden ser establecidos en la norma respectiva y pudiera implicar que se dirijan a

promover proyectos que aseguren la transición hacia el desarrollo bajo en emisones y al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

Incentivos tributarios existentes a la fecha por región

Incentivo	Dispositivo	Amazonas	Loreto	Madre de Dios	San Martín	Ucayali	Huánuco
Exoneración de IGV	Ley 27037, numeral 13.1	X	X	X	X	X	X
Crédito fiscal especial	Ley 27037, numeral 13.2.	X	X	X		X	X
Exoneración de IGV e Impuesto Selectivo al Consumo: Petróleo, gas natural y sus derivados	Ley 27037, numeral 14.1		X	X		X	X
Reintegro del ISC	Ley 27037, numeral 14.2			X			X
Exoneración de IGV a importaciones	Ley 27037, Tercera disposición complementaria	X	X	X	X	X	X
Reintegro del IGV	DL 821, Artículo 48º		X				

Fuente: Elaborado por César Torre basado en Ley 27037 y DL 821

Una segunda opción, es el **canon de los recursos extractivos**. La eventual recuperación del canon petrolífero y gasífero por precios y nuevas inversiones, el efectivo control sobre la minería informal e ilegal en torno al oro y un efectivo canon forestal con un relanzamiento mejorado de un programa de concesiones en el bosque, son fuentes adicionales de recursos que debidamente gestionados, pueden alimentar los recursos de los fondos regionales. No obstante, esta opción no es aplicable a todas las regiones dada su diferencias de dotación en recursos naturales sujetos a canon.

Una tercera opción, de naturaleza claramente complementaria debido a su volúmen y sostenibilidad en el largo plazo, son los recursos de la **cooperación internacional**. De especial interés son los mecanismos tipo "pago por resultados" que realizan transferencias a las jurisdicciones que cumplen con una serie de compromisos de políticas y reformas que reducen emisiones de gases de efecto invernadero o reducen la deforestación. Condición inevitable para recepcionar estos recursos climáticos es que los fondos regionales cuenten con altos estándares de gestión que generen confianza a los donantes.

Fortaleciendo la gestión de los fondos regionales

El **mecanismo general de funcionamiento** de los fondos está debidamente señalizado por las experiencias de San Martín y Ucayali, especialmente por esta última región. La conformación de **patrimonios fideicometidos** con los recursos recuperados constituyó un paso trascendente en la gestión gubernamental regional. Este mecanismo les confiere a estos gobiernos, el manejo financiero de estos recursos lo que permite obtener una retribución por los saldos que compensan los costos de administración del

fiduciario, como porque permite constituir garantías para apalancar recursos de otras fuentes, así como ofrecer garantías con base en flujos futuros.

Como se ha señalado, el fideicomiso es un mecanismo financiero que está debidamente normado y sobre el cual hay amplia experiencia en el Perú. Los fondos de desarrollo de la Amazonía (FONDESAM) son esencialmente un mecanismo para fijar las orientaciones y acompañar la ejecución de uno o más patrimonios fideicometidos. Su función es estructurar las condiciones de uso de los recursos que son destinados a un encargo específico, hacer seguimiento a su aplicación, evaluar los resultados y proponer ajustes o nuevas iniciativas de inversión. De otra parte, el fideicomiso que a su vez puede estar conformado por fideicomisos específicos, podría ser alimentado con donaciones o cooperación técnica con absoluta transparencia y seguridad para el donante. Por ejemplo, no está expuesto a cobros coactivos salvo en las garantías que ofrezca porque es un patrimonio autónomo.

Para asegurar la transparencia en la gestión, los **esquemas procedimentales** son los mismos que se siguen para la colocación de recursos públicos, los controles del sistema de inversión pública, la evaluación de las oficinas competentes y/o la conformación de paneles de evaluación técnica *ad hoc*. Una columna central de un sistema de esta naturaleza es la transparencia sobre convocatorias, propuestas recibidas, proponentes, responsables de la formulación de los estudios, montos requeridos, contrapartidas y un esquema de reconocimientos a los casos exitosos y de penalidad a los comportamientos oportunistas o fraudulentos. El **seguimiento por parte de un Consejo Directivo regional**, una **auditoría anual de los fondos** y la **revisión por los órganos de control institucional** permitirían reducir los riesgos.

En cuanto a la **gobernanza**, si bien el FONDESAM o un fondo con otra denominación regional, podría mantener la estructura de gobierno general de los comités ejecutivos regionales presididos por el gobernador (quienes establecen las orientaciones estratégicas de la inversión más no necesariamente la aprobación de un proyecto específico), es importante que cada fideicomiso específico cuente adicionalmente, con comités técnicos, consultivos o de vigilancia *adhoc*, con presencia de representantes de organizaciones. No obstante, es necesario la existencia de **una gerente del fondo regional (o secretario técnico)** que asegure la consistencia entre la estretegia de políticas y la gestión/implementación de los fideicomisos así como la busqueda de apalancamiento.

Respecto a los instrumentos para facilitar el crédito o el financiamiento, algunos ejemplos son:

1. Los **adelantos y reembolsos** en la ejecución de obras o de actividades enmarcadas en proyectos de inversión pública que promuevan infraestructura verde y la competitividad de organizaciones de productores. En este último caso se puede usar un mecanismo como PROCOMPITE o alguna de las modalidades que han establecido los fondos competitivos del Gobierno Central, incluso complementando inversiones que ya han recibido apoyo de alguno de esos fondos.
2. **Garantías parciales para cubrir los riesgos y completar el financiamiento en esquemas de inversión de alianzas público privadas** previamente calificadas

por la oficina de promoción de la inversión privada (OPIPs) de los gobiernos regionales.

3. **Garantías para reducir los costos de intermediación financiera** asociados a los riesgos de gestión en negocios poco conocidos o con prolongados períodos de maduración como son las concesiones forestales o plantaciones forestales, o con elevados costos de transacción por las debilidades organizativas y dispersión de pequeños productores.
4. **Garantías y/o financiamiento para emprendimientos** de riesgo moderado y elevado, pero de alto potencial en términos de solución de problemas y nuevas líneas de negocio.

Vinculación con la sostenibilidad jurisdiccional

En estos años, los gobiernos amazónicos han madurado en el marco del CIAM, un conjunto de conceptos y propuestas que ha permitido consolidar algunas convicciones y orientaciones que trascienden las gestiones. Una de ellas es la propone un desarrollo verde, apoyado en los pilares de protección, producción e inclusión (King, y otros, 2016). La aspiración a un desarrollo bajo en emisiones, se alinea con la idea de consolidar jurisdicciones sostenibles en sus respectivos territorios (Nepstad, y otros, 2012). Todos estos gobiernos, forman parte del GCF Task Force en Perú que es el marco de referencia mundial de orientaciones programáticas para el desarrollo bajo en emisiones (GCF Task Force, 2018) (GCF Task Force, 2018a).

Es fundamental darles creciente poder a los actores comprometidos con este enfoque de desarrollo y contar con un gobierno eficaz y comprometido que oriente el proceso. Uno de esos medios son los recursos financieros que puedan servir de guía o refuerzo para optimizar las mayores y mejores oportunidades que se van gestando y favorecer el camino hacia la descentralización fiscal.

Existen dos ámbitos desde donde los fondos de desarrollo regionales pueden vincularse con la transición hacia la sostenibilidad. Por un lado, en promover las inversiones en proyectos de infraestructura verde y en conservación de servicios ecosistémicos y, por el otro, en contribuir a la creación de cadenas de suminisitro agrícolas libres de deforestación. En ambos casos, se requiere **modificaciones a las ordenanzas de creacion de los fondos existentes** o que los nuevos incluyan estos conceptos en sus normas de creación. Con la modificación del Fondesam San Martín realizado en septiembre del 2018 se ha avanzado en esta línea.

Para el financiamiento de **proyectos públicos en infraestructura verde**, existe un marco normativo nacional. El MINAM ha aprobado los lineamientos del crecimiento verde, y el MEF lo ha hecho con relación a la ejecución de proyectos de inversión pública de infraestructura verde. Entre estos se consideran los que alcanzan incidencia en la protección y producción de la diversidad biológica disponible en los bosques, y una mayor capacidad de provisión de servicios ecosistémicos. Además, la Ley Marco sobre Cambio Climático (nº 307549) recién aprobada, establece que los gobiernos regionales y locales son competentes para ejecutar las políticas públicas establecidas en el dispositivo en sus respectivos ámbitos, incorporando medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en su Plan Territorial, Plan de Desarrollo Concertado Regional y Local, Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo Institucional, Programas

Presupuestales e instrumentos de inversión. La implementación de estos planes requieren recursos que los fondos regionales pueden prover para su real implementación.

En cuanto al **financiamiento a los pequeños productores** agropecuarios, un sistema de coberturas o garantías (antes que préstamos directos) puede ser muy potente. El tema del financiamiento para las entidades financieras no es la disponibilidad de fondos sino los riesgos asociados al desconocimiento de los negocios, los clientes, la informalidad y los plazos de maduración. Por tanto, la función del gobierno regional es mitigar estos riesgos[29].

Para hacerlo deben cumplirse algunas reglas cómo:

1. Información disponible para los productores como para las entidades financieras sobre **cadenas de valor libres de deforestación** (o qué se encuentren en el proceso de transición), **cómo condición necesaria para recibir apoyo de garantía crediticia**. En el caso de San Martín, por ejemplo, podría ser en apoyo a los licenciatarios de la marca San Martín Región quienes se someten a un proceso de evaluación previa y se comprometen a un plan de trabajo de reduccion de su impacto social y ambiental.
2. **Preinversión en apoyar la asociatividad y la formulación de planes de negocios**.
3. **Promover la vinculación entre las entidades financieras y los actores de las cadenas de** valor. En la experiencia de Ucayali las IFI que respondieron fueron dos cajas municipales que a fin de cuentas son entidades públicas de base local. Se espera que el sector privado participe.
4. **Compartir riesgos entre el gobierno regional a través de su fondo con las entidades financieras**. Las garantías no pueden ser completas y deben responder a la naturaleza del negocio. Hay que evitar que las entidades financieras adopten una actitud pasiva u oportunista frente al riesgo. Su responsabilidad es cumplir con las mejores prácticas bancarias y enfocarse en la profundización financiera. Un ejemplo de esto es el reciente fondo de S/ 5 millones del Fondesam San Martín para ofrecer garantías de crédito al pequeño productor.
5. **Mantener la atención, asistencia y acompañamiento técnico y de mercado a los grupos de productores** que accedan a financiamiento de las entidades que recibieron garantías del gobierno regional.
6. **Penalizar a las personas y organizaciones** que incumplan sin causa razonable y no demuestren voluntad de honrar sus compromisos.

[29] Sobre esto hay amplia experiencia con el FOGAPI o el Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria. Además, debe contarse el Fondo MIPYME, creado por la Ley nº 30230 y regulado por D.S. Nº 060-2015 – EF, que destina hasta 500 millones de soles a instrumentos de cobertura que fortalece el Fondo y lo habilita para reafianzar garantías a través de Empresas Afianzadoras de Garantías (EAG), como es el caso de FOGAPI.

Debe precisarse que la subvención indirecta a través de las coberturas, no puede ser concebida como una forma de rentabilizar una actividad que no es viable sino como un mecanismo para superar restricciones iniciales, dar saltos y asumir parcialmente los costos de los riesgos que son incontrolables.

Esquema de garantía crediticia para pequeños productores

El mecanismo podría ser de una ventanilla abierta o convocatorias regulares. Las organizaciones de productores podrían precalificar sus planes ante los FONDESAM. Habría una evaluación inicial de un panel técnico externo que haría las recomendaciones a la Gerencia de Desarrollo Económico que emitiría el informe final.

El siguiente paso sería que las organizaciones de productores tomen contacto con las entidades financieras. Previamente el gobierno regional habría explicado a las entidades que operan en la región los objetivos y alcances de este mecanismo. Las entidades financieras harían sus propias recomendaciones y ajustes, y presentarían al FONDESAM la propuesta financiera la que sería calificada y eventualmente negociada. En una convocatoria amplia se contaría, además, con un factor competitivo de modo que se elija a las mejores propuestas como en una subasta.

Finalmente, FONDESAM autoriza al fiduciario, en este caso COFIDE, para que suscriba un acuerdo con la entidad financiera. La fiduciaria firma el contrato de garantía y se hace cargo de la supervisión a la entidad financiera para que cumpla su rol en el proceso. Por su parte, FONDESAM desarrolla su propio mecanismo de seguimiento, pero enfocado en la labor de los productores y en el cumplimiento del enfoque de protección, producción e inclusión (GORE San Martín y Ucayali, 2017).

Este esquema es bastante flexible y puede adecuarse tanto a la naturaleza del negocio, los plazos que en la Amazonía son bastante más dilatados que en otras regiones del país como a la voluntad de los donantes cuando se trata de recursos determinados que son consistentes con los enfoques de desarrollo regional de baja emisión de carbono y reproducción de un bosque productivo como parte de la infraestructura verde del país.

Referencias

Alcántara, I. (2018). *Informe Base: Fondos regionales para Desarrollo Rural Bajo en Emisiones.* Lima: MDA.

Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú.* Lima: Contraloría.

Earth Innovation Institute. (Setiembre de 2017). Sostenibilidad Jurisdiccional. San Francisco, California, EEUU.

Estrada, H., Morales, Á., & Palomino, Y. (2013). *Evaluación de los efectos de la Ley: Experiencia internacional y segumiento a normas de interés nacional.* Lima: Dpto. de Investigación y Docuemntación Parlamentaria. Área de Servicios de Investigación.

Galarreta, V., Saavedra, O., Coronel, D., Saenz, P., Suarez de Freitas, G., & Luna, P. (7 de Diciembre de 2017). *¿Qué relación tienen las marcas territoriales con el Desarrollo Bajo en Emisiones?* Obtenido de Mecanismos de Desarrollo Alternos (MDA): http://www.mda.org.pe/2017/08/03/nt2017001/

GCF Task Force. (2018). *Mejorando la vida de lños pueblos amazónicos mediante una gobernanza participativa, multisectorial y multinivel.* Lima: MDA.

GCF Task Force. (2018a). *Ayuda Memoria. Iniciativa para la sustitución de exoneraciones tributarias para la Amazonía.* Lima: GCF.

King, D., Hicks, F., Gena, G., Galarreta, V., Szott, L., Coronel, D., . . . Leal, M. (Octubre de 2016). Hacia un Enfoque Protección-Producción en Perú: Elementos y lecciones de la experiencia global. Lima, Lima, Perú.

Nepstad, D., Moutinho, P., Boyd, W., Azevedo, A., Bezerra, T., Smid, B., . . . Stella, O. (2012). *Re-Framing REDD+. Unlocking jurisdictional REDD+ as a policy framework for low-emission rural development: research and recommendations for goverments.* Belem do para, Brasil: Amazon Environmental Research Institute (IPAM).

OCDE. (20 de Octubre de 2017). *Programa País OCDE-Perú. Resúmenes Ejecutivos y principales recomendaciones.* Obtenido de OCDE Centro de México: http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/peru-y-la-ocde.htm

Ostrom, E. (2009). *Beyong Markets and States: Polycentric Governance of Complex Systems.* Estocolmo: Prize Lecture Nobel.

Tuesta, F. (22 de Abril de 2018). *Descentralización y Elecciones en el Perú.* Obtenido de CENDOC Congreso: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/12FB13F726717D1E05257592007FFD5E/$FILE/BLOG_TUESTA_DESCENTRALIZACION_ELECCIONES.pdf

Proyecto de Ley del Desarrollo Sostenible, Inclusivo y Competitivo de la Amazonía (2018).

Diseño y aprobación de la propuesta Iniciativa para la Sustitución de Exoneraciones Tributarias para la Amazonía (2018).